

BESTUURLIJK RAPPORT

Beverwijk

Gemeenschappelijke Regeling Afvalschap IJmond
Zaanstad

en HVC

Afstand nemen van afval

Datum: 21 mei 2014

Samenstelling rekenkamercommissie:

Dhr. drs. ing. G. Braas (voorzitter)

Dhr. J.F. Gerrits Jans RA

Dhr. P. de Lange

Dhr. R. Kat

Dhr. P.J. van Popta

Secretaris/ onderzoeker Mw. Drs. C.T.E.M. Maasdijk

i.s.m. Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)

drs. Caroline van Zon

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 / Vooraf | 1 |
| 1.2 / Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen | 1 |
| 2 Bevindingen en conclusies van het “gezamenlijk onderzoek aandeelhoudende gemeenten HVC” | 4 |
| 2.1 / Gemeenschappelijk onderzoek | 4 |
| 2.2 / Conclusies uit het gemeenschappelijk onderzoek | 6 |
| 3 Bevindingen en conclusies Onderzoek “Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten in de verbonden partij HVC” | 7 |
| 3.1 / Bevindingen | 7 |
| 3.2 / Boordeling bevindingen Beverwijk | 11 |
| 3.3 / Conclusies | 13 |
| 4 Aanbevelingen | 16 |
| 4.1 / Aanbevelingen voor de gemeenteraad uit het gemeenschappelijk onderzoek | 16 |
| 4.2 / Aanbevelingen uit het onderzoek Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in de verbonden partij HVC | 17 |
| 5 Bestuurlijke reactie van het college en nawoord van de RKC | 20 |
| 5.1 / Bestuurlijke reactie van het college | 20 |
| 5.2 / Nawoord op de Bestuurlijke reactie van het College van 20 mei 2014. | 36 |
| Bijlagen | 40 |
| Bijlage 1. Normenkader | 40 |
| Bijlage 2. Onderzoeksvragen IPR NORMAG | 41 |

1 Inleiding

1.1 / Vooraf

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamercommissie Beverwijk (RKC) over het onderzoek naar de deelneming van Beverwijk in HVC. Sinds maart 2006 heet de 'NV Huisvuilcentrale N-H' kortweg 'HVC'

In juni 2013 hebben 17 rekenkamer(commissie)s besloten om gemeenschappelijk onderzoek te doen naar de Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC). De aanleiding voor dit gemeenschappelijke onderzoek waren verschillende berichten in de pers over de financiële risico's die gemeenten lopen als aandeelhouder van HVC. Dit gezamenlijke onderzoek is uitbesteed aan het onderzoeksbureau IPR NORMAG dat in de periode september 2013 tot en met februari 2014 onderzoek heeft gedaan naar de (aandeelhouders)relatie tussen gemeenten en HVC. Dit resulteerde in het rapport "Het gezamenlijk onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC".

Het aandeelhouderschap van Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen is overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Afvalschap IJmond Zaanstad (GR AIJZ 2007). De rekenkamer van Zaanstad heeft samen met de rekenkamercommissies van Beverwijk, Heemskerk en Velsen besloten om het gemeenschappelijke onderzoek aan te vullen met een lokaal onderzoek naar de werking van het Afvalschap en de sturing en controle binnen de afzonderlijke gemeenten. Het lokale onderzoek - "Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in de verbonden partij HVC" - is in samenwerking met de rekenkamer Zaanstad en de rekenkamercommissies Beverwijk, Heemskerk en Velsen uitgevoerd in de periode oktober 2013 tot en met februari 2014.

Gezien de complexiteit van het onderzoek en het feit dat het twee onderzoeken over één thema betreft, heeft de RKC besloten om een extra rapport, het bestuurlijk rapport "Afstand nemen van afval", toe te voegen.

Dit bestuurlijk rapport omvat:

- Een samenvatting van de bevindingen en de conclusies van het "Gezamenlijke onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC".
- Een samenvatting van de bevindingen en de conclusies van het lokale onderzoek "Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in de verbonden partij HVC" dat door de Rekenkamer Zaanstad, in samenwerking met de Rekenkamercommissies Beverwijk, Heemskerk en Velsen is opgesteld.
- De aanbevelingen op basis van beide rapporten.

Het gehele onderzoek bestaat dus uit totaal drie rapporten.

Aanvullend hebben de gezamenlijke rekenkamers in maart 2014 opdracht gegeven voor een inventarisatie naar de vestiging van alleenrecht. Het rapport: "Inventarisatie vestiging uitsluitend recht bij 19 betrokken gemeenten, inclusief reactie van HVC d.d. 30 april 2014" ter informatie bijgevoegd.

1.2 / Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Het doel van de onderzoeken is:

- Inzichtelijk te maken op welke wijze de in de GR AIJZ 2007 deelnemende gemeenten invulling geven aan de sturing en controle van de verbonden partij HVC.
- Om na te gaan of de informatie die de gemeente over de deelneming in HVC verstrekt, voldoende en geschikt is om te kunnen evalueren of de gekozen constructie (nog steeds) de meest optimale vorm is om de maatschappelijke belangen te behartigen.

- Na te gaan of de gekozen constructie in lijn is met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

De bevindingen uit het gemeenschappelijke onderzoek worden niet per onderzoeksvraag, maar aan de hand van de volgende punten in paragraaf 2.1 toegelicht:

1. Bestuurlijke veranderingen bij HVC
2. Van uitsluitend publieke diensten naar ook commerciële activiteiten
3. Gemeenten dragen het financiële en ondernemersrisico van HVC
4. Verschillen in invloed per aandeelhouder
5. Teveel aan informatie
6. Complexe constructie maakt het moeilijk te volgen

Het overzicht van alle onderzoeksvragen uit “Het gezamenlijk onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC” staat in bijlage 2.

De bevindingen uit het lokale onderzoek worden in 2.2 toegelicht en volgen de onderzoeksvragen uit het onderzoek “Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in de verbonden partij HVC”.

1. Op welke wijze is (het beheer van) de deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in HVC vormgegeven?
2. Welke consequenties heeft de gekozen constructie voor de deelnemende gemeenten op het gebied van financiële risico's en beheersrisico's?
3. Is de voor de deelneming gekozen constructie in lijn met de van toepassing zijnde regels op het gebied van verbonden partijen?
4. Op welke wijze wordt het college en de gemeenteraad van Beverwijk geïnformeerd over het beheer van de deelneming in HVC?
5. In hoeverre is de verstrekte informatie toereikend om te kunnen vaststellen of de deelneming in HVC doeltreffend en doelmatig bijdraagt aan de publieke belangen die met de deelneming worden behartigd/nagestreefd?

2 Bevindingen en conclusies van het “gezamenlijk onderzoek aandeelhoudende gemeenten HVC”

In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van de onderzoeksresultaten uit “Het gezamenlijke onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC” dat namens de 17 rekenkamer(commissies) van 19 gemeenten is uitgevoerd door het onderzoeksbureau IPR NORMAG. Dit onderzoek heeft zich met name gericht op de relatie tussen HVC en de aandeelhouders.

In paragraaf 2.1 gaan we in op de belangrijkste bevindingen en in paragraaf 2.2 staan de conclusies uit dit onderzoek.

De aandachtspunten voor de raad die IPR Normag heeft meegegeven zijn verwerkt in hoofdstuk 4, Aanbevelingen. RKC Beverwijk neemt de aandachtspunten van IPR Normag integraal over.

2.1 / Gemeenschappelijk onderzoek

De belangrijkste bevindingen uit het gemeenschappelijke onderzoek zijn:

Bestuurlijke veranderingen bij HVC

Sinds de oprichting van HVC in 1991 is er veel veranderd. Zo zijn er sindsdien veel gemeenten en waterschappen als aandeelhouder toegetreden tot HVC. Dit zorgde er enerzijds voor dat de HVC als onderneming in omvang groeide: elke toetredende gemeente is verplicht haar afval ter verwerking aan HVC aan te bieden. Anderzijds leidde de toename in aandeelhouders in een grotere afstand tussen de individuele aandeelhouder en het bestuur van HVC. Door het verplichte structuurregime dat voor HVC geldt, zijn ook meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd bij het bestuur en de raad van commissarissen dan bij een ‘standaard’ NV. De toename van aandeelhouders (van 3 ‘deelnemende en stemmende’ partijen bij de oprichting in 1991 tot 22 in 2013) zorgde er ook voor dat individuele partijen minder invloed kunnen uitoefenen tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van HVC. Tevens moest het recht om een HVC-commissaris te benoemen met steeds meer aandeelhouders gedeeld worden.

Van uitsluitend publieke diensten naar ook commerciële activiteiten

HVC heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een ‘pure’ verwerker van rest- en gft-afval tot een bedrijf dat zich ook op de commerciële markt van de duurzame grondstoffen en energie is gaan begeven. Waar in het verleden sprake was van een duidelijke relatie en betrokkenheid bij de afvalverwerking (en in de afgelopen jaren bij veel aandeelhouders ook afvalinzameling) is in de huidige situatie voor verschillende bedrijfsactiviteiten geen sprake meer van een (directe) levering aan de aandeelhoudende gemeenten. Ten eerste is de verhouding tussen afvalverwerking voor de aandeelhoudende gemeenten en voor derden gewijzigd (onder andere door een dalend afvalaanbod uit gescheiden inzameling en uitbreiding van de capaciteit van HVC). In 2002 werden de afvalverbrandingsinstallaties voor ruim 70% gevuld met door de aandeelhoudende gemeenten aangeleverde huishoudelijk (rest)afval. De overige 30% werd gevuld met ander afval uit de markt. In 2013 is de verhouding gewijzigd: 45% afval is afkomstig van ‘eigen gemeenten’ en 55% is aangeleverd door andere partijen uit de markt. Ten tweede heeft HVC een aantal jaren geleden na een strategieherijking besloten om activiteiten rondom duurzame energie (wind en zon) en reststromen (biomassa en warmte) ook tot haar kerntaken te gaan rekenen. De huidige situatie, waarin HVC aan meer klanten levert dan uitsluitend haar aandeelhoudende gemeenten en opereert op dynamische afval- en energiemarkten, heeft er mede toe geleid dat verschillende raden van aandeelhoudende gemeenten vragen hebben gesteld over het functioneren van het besturingsmodel en over de verbrede strategische positie van HVC.

Gemeenten dragen het financiële- en ondernemersrisico van HVC

Bij de oprichting van HVC is ervoor gekozen om de aandeelhouders het financiële risico en het ondernemersrisico van HVC te laten dragen. De risico's die aandeelhouders in HVC lopen, beperken zich niet tot het in het aandelenkapitaal gestorte vermogen, zoals bij een NV gebruikelijk is. Aandeelhouders staan daarnaast op basis van een gezamenlijke aandeelhouders(ballotage)overeenkomst ook garant:

- voor eventuele verliezen van HVC;
- voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor de geldleningen die HVC is aangegaan;
- om al het verbrandbare afval en het gft-afval ter verwerking aan HVC aan te bieden. Zij zijn daarbij tevens verplicht om de door HVC vastgestelde tarieven te vergoeden.

Verschillen in invloed per aandeelhouder

Er bestaan verschillen tussen de wijze waarop gemeenten hun aandeelhouderschap in HVC hebben vormgegeven: gemeenten kunnen direct danwel indirect aandeelhouder zijn van HVC. Indirecte aandeelhouders zijn via een gemeenschappelijke regeling (GR) verenigd en hebben door deze krachtenbundeling ten opzichte van directe aandeelhouders een versterkte (stem)positie in de AvA van HVC. Het indirecte aandeelhouderschap brengt echter ook een aantal mogelijke nadelen met zich mee. Zo moeten individuele standpunten soms worden aangepast aan het algemene, in meerderheid in de GR gedragen, standpunt. Als een in de GR deelnemende gemeente een minderheidsstandpunt inneemt zal de GR afwijkend van het individuele (gemeentelijke) standpunt stemmen in de AvA van HVC. Het indirecte aandeelhouderschap zorgt ook voor meer afstand tussen gemeenteraden en de verbonden partij. De gemeente kan geen rechtstreekse invloed in de AvA uitoefenen maar zal dit via het bestuur van de GR dienen te bewerkstelligen.

Teveel aan informatie

De directie van HVC probeert de aandeelhouders – zeker in recente jaren – proactief te betrekken bij de besluitvorming, ook waar dit formeel niet hoeft. Zodoende verstrekt HVC veel informatie aan haar aandeelhouders, maar deze is onvoldoende toegespitst. Een groep aandeelhouders geeft aan behoefte te hebben aan meer toekomstgerichte informatie (exploitatiecijfers en verwachte marktontwikkelingen) en aan meer op maat gesneden informatie voor hun gemeenteraden. Zij zijn van mening dat te weinig inzicht wordt gegeven in de gemeentelijke financiële consequenties en risico's die samenhangen met (nieuwe) projecten en strategiewijzigingen. Hoewel de informatievoorziening door HVC over het geheel als proactief en intensief is te bestempelen lijkt het punt van verzadiging te zijn bereikt. Meer gegevens leiden niet per definitie tot meer inzicht.

Complexe constructie maakt het moeilijk te volgen

De bestuurlijke veranderingen bij HVC, de uitbreidingen van activiteiten en markten waarin HVC opereert, de gekozen rechtspersoonvorm (structuurvennootschap) van HVC, de verschillen in aandeelhouders, de garantstellingen en de mismatch aan informatieverstrekking maken het voor gemeenteraden en –colleges zeer ingewikkeld om de gekozen constructie goed te begrijpen. Het zorgt er voor dat het heel moeilijk is om de juridische, financiële en organisatorische consequenties te doorgronden van de genomen en nog te nemen besluiten. Uit het onderzoek is dan ook gebleken dat bij direct en actief betrokken bestuurders de kennis wel op orde is, maar dit in mindere mate voor de overige bestuurders en de op afstand gestelde gemeenteraden geldt, zeker wanneer een gemeente al lange tijd participeert in HVC. Voor effectieve sturing en controle van verbonden partijen is het echter van belang dat de raad en college op voorhand goed weten wat zij wel en vooral wat zij niet kunnen. Door gebrek aan inzicht en kennis kunnen zij niet (naar volle mogelijkheden) hun instrumenten en bevoegdheden inzetten.

2.2 / Conclusies uit het gemeenschappelijk onderzoek

De belangrijkste conclusies uit het gemeenschappelijk onderzoek zijn:

- Het besturingsmodel functioneert zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten.
- HVC is in de afgelopen jaren meer commercieel actief geworden. Dit heeft gevolgen voor risicoprofiel. In 2002 werd 70% de verbrandingscapaciteit benut voor het huishoudelijk (rest)afval van de gemeenten. In 2013 is dit nog 45%. De overige 55% moet in de markt bij bedrijven en instellingen worden geacquireerd.
- Het ondernemingsrisico ligt bij de aandeelhoudende gemeenten. Een financieel tekort bij HVC wordt weliswaar gedekt uit de (beperkte) reserves van HVC, als deze niet volstaan wordt een beroep gedaan op de financiële middelen van de aandeelhoudende gemeenten (vastgelegd in artikel 7 van de Ballotageovereenkomst).
- De aandeelhouders hebben een garantstelling afgegeven om HVC tegen financieel gunstige voorwaarden leningen af te kunnen laten sluiten (vastgelegd in artikel 9 van de Ballotageovereenkomst).
- Er is sprake van een disbalans tussen de verplichtingen en risico's verbonden aan het aandeelhouderschap enerzijds en invloed en zeggenschap van de aandeelhouders c.q. gemeenten anderzijds.
- Gemeenteraden staan op grote afstand van HVC. Dit geldt zowel voor de raden van gemeenten die individueel aandeelhouder zijn, als voor de raden van gemeenten die via een gemeenschappelijke regeling aandeelhouder zijn.
- De huidige strategie en koers van HVC zijn breder dan de doelomschrijving van de gemeenschappelijke regeling die – namens de gemeenten - aandeelhouder van HVC is.
- De verbreding van het strategisch profiel van HVC 'van afval naar grondstoffen, energie en duurzaamheid' leidt tot discussie, waarbij behoefte bestaat aan een meer actief aandeelhouderschap.
- De informatieverstrekking aan aandeelhoudende gemeenten is transparant en proactief, maar lijkt het punt van verzadiging bereikt te hebben: meer gegevens leiden niet per definitie tot meer informatie en beter inzicht.
- De complexiteit van het speelveld en door aandeelhouders aangegane verplichtingen vergen een hoog niveau van kennis en (financiële) competenties van de aandeelhouders en de gemeenteraden.
- Door daling van de omvang van het huishoudelijk afval in de totale afvalstroom en door overcapaciteit in de afvalverbranding en mogelijk ook bij energieopwekking, is het risico toegenomen op verslechterende resultaten HVC en daarmee op concreet worden van art 7 en/of 9 van de ballotageovereenkomst.

3 Bevindingen en conclusies Onderzoek “Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten in de verbonden partij HVC”

In deze paragraaf worden de bevindingen van het lokale onderzoek beschreven. Hierbij worden de onderzoeksvragen gevolgd.

3.1 / Bevindingen

1. Op welke wijze is het beheer van de deelneming van Beverwijk in HVC vormgegeven?

Het heden

Het beheer van de deelneming is vormgegeven via de Gemeenschappelijke Regeling Afvalschap IJmond Zaanstad 2007 (GR AIJZ 2007). Het is een openbaar lichaam dat namens de gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Zaanstad aandeelhouder is van de aandelen HVC. In 2014 heeft de GR AIJZ 2007 18,2% van de aandelen.

De taken van de GR AIJZ 2007 zijn:

- 1) het bepalen van het standpunt dat (namens de deelnemende gemeenten in de GR AIJZ) in de aandeelhoudersvergadering van HVC wordt ingenomen.
- 2) het benoemen van een commissaris.
- 3) het aanbieden van afval aan HVC. Formeel dragen de gemeenten hun afval eerst over aan de GR AIJZ die het vervolgens ter verwerking aanbiedt aan HVC. In de praktijk wordt het afval direct aan HVC aangeboden.

Het algemeen en dagelijks bestuur hebben dezelfde samenstelling. Het AB en het DB bestaan uit 1 wethouder van iedere gemeente. De vertegenwoordiger van de gemeente Zaanstad is voorzitter, Deze vertegenwoordiging is geregeld op basis van een benoemingsbesluit, dat aangeeft wie van de collegeleden in het AB zitting neemt. Het lid van gemeente Beverwijk in het AB is verantwoording verschuldigd aan de raad van gemeente Beverwijk.

De stemverhouding binnen de GR AIJZ 2007 is in lijn met de verdeelsleutel die gehanteerd is bij de inbreng van de aandelen in de GR AIJZ 2007: 12,5% voor de gemeente Beverwijk, 12,5% gemeente Heemskerk, 25% gemeente Velsen, en 50% Zaanstad.

De voorzitter van de GR AIJZ vertegenwoordigt de GR AIJZ in de aandeelhoudersvergadering (AvA) van HVC.

De geschiedenis

De gemeente Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Zaanstad werken sinds de jaren '70 samen op het gebied van afvalverwerking en waren nauw betrokken bij de oprichting van HVC in 1991. Bij de oprichting van HVC werd de gemeente Zaanstad mede namens de IJmondgemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen voor 42,5% aandeelhouder in de overheids-NV HVC.

De samenwerking van de AIJZ-gemeenten op het gebied van afvalverwerking werd bij de inwerkingtreding van HVC voortgezet in de GR AIJZ 1995 die later overging in de GR AIJZ 2007.

Bij de oprichting van de GR AIJZ 2007 is het aandelenbezit ondergebracht bij de GR die daarmee ook het formele stemrecht in HVC en het recht op benoemen van een lid van de Raad van commissarissen van HVC overnam van de gemeente Zaanstad. Ook werd de garantstelling, op basis van de ballotageovereenkomst, door de GR AIJZ 2007 van Zaanstad overgenomen.

In de loop der tijd is het takenpakket van AIJZ afgeslankt.

Bij de start van de GR AIJZ was de belangrijkste taak het zorgdragen voor de verwerking van afval. Sinds 2003 loopt het aanbieden van afval aan HVC niet meer via GR AIJZ maar vindt rechtstreeks door de individuele gemeenten plaats.

2. Welke consequenties heeft de gekozen constructie voor de deelnemende gemeenten op het gebied van financiële risico's en beheersrisico's?

De GR AIJZ 2007 is gebonden aan de bepalingen van de aandeelhouders(ballotage)overeenkomst die voor alle aandeelhouders van HVC gelden. Deze brengen een aantal *garantstellingen* en *verplichtingen* voor de GR AIJZ 2007 met zich mee.

- *Garantstellingen* in de vorm van het (naar rato van aandelenbezit in HVC) bijdragen aan een eventueel verlies van HVC, en in de vorm van een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan.
- De belangrijkste *verplichting* bestaat uit het verbrandbare - en gft-afval binnen de gemeentegrenzen van de deelnemers ter verwerking aan HVC aan te bieden, tegen door HVC vastgestelde tarieven.

De GR AIJZ 2007 fungeert bij eventuele aanspraken (bijvoorbeeld op basis van bepalingen uit de ballotageovereenkomst) als een buffer. Conform het systeem van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vindt doorbelasting van de financiële risico's en beheersrisico's plaats aan de deelnemers die in gezamenlijkheid de gevolgen zullen moeten dragen.

3. Is de voor de deelneming gekozen constructie in lijn met de van toepassing zijnde regels op het gebied van verbonden partijen?

HVC

De gekozen constructie met HVC als NV met overheidsorganisaties als aandeelhouders en een ballotageovereenkomst ter financiële zekerstelling is niet onrechtmatig of juridisch onhoudbaar gelet op wet- en regelgeving (waaronder de Gemeentewet en het Burgerlijk Wetboek) die geldt voor het deelnemen van overheden in privaatrechtelijke rechtspersonen. De ballotageovereenkomst is echter niet op alle punten even duidelijk. Zaanstad was tot de oprichting van de GR AIJZ 2007 direct partij bij de ballotageovereenkomst, maar heeft haar aandelen overgedragen aan de GR AIJZ 2007. De GR AIJZ 2007 is door middel van een toetredingsverklaring de nieuwe partij geworden in de ballotageovereenkomst maar de (nieuwe) overeenkomst laat in het midden wat de gevolgen zijn van het feit dat Zaanstad geen (directe) aandeelhouder meer is. Onduidelijk is of Zaanstad nog steeds direct partij is bij de ballotageovereenkomst.

GR AIJZ 2007

De juridische vormgeving van de GR AIJZ 2007 als gemeenschappelijk openbaar lichaam is niet onrechtmatig of juridisch onhoudbaar. De constructie is zodoende geoorloofd conform de Wgr.

Wel zijn er een aantal weffouten in de GR AIJZ 2007 te onderkennen. Ten tijde van de oprichting zijn de specifieke verplichtingen in onvoldoende mate aan de gemeenteraden (Van Zaanstad en de IJmond gemeenten) toegelicht. Daarnaast brengen de wijze van uittreding van de gemeente Zaanstad uit de ballotageovereenkomst en de toetredingsverklaring tot de ballotageovereenkomst door GR AIJZ 2007 onnodige onzekerheden met zich mee.

Deelnemende gemeenten GR AIJZ 2007

In de huidige constructie loopt de GR AIJZ 2007 geen risico van onrechtmatig gunnen van opdrachten. Het is namelijk niet de GR AIJZ 2007 die de opdrachten aan HVC gunt. De deelnemende gemeenten maken rechtstreeks met HVC individuele leveringsafspraken via een (dienstverlenings)overeenkomst. De gemeenten zijn daarmee aanbestedende diensten

die HVC enkelvoudig onderhandse opdrachten gunnen. Daarvoor is echter wel vereist dat deze dienstverlening in lijn is met de regels die gelden voor “niet-Europees aanbesteden”. Beverwijk heeft in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV¹) geregeld dat het college de inzameldienst aanwijst. Bij BenW besluit is HVC aangewezen als de inzameldienst. In dit BenW besluit is het alleenrecht (ook wel exclusief, uitsluitend of bijzonder recht genoemd) voor *afvalinzameling* verleend. Beverwijk heeft in dit collegebesluit niet (expliciet) het alleenrecht verleend voor de *afvalverwerking*. Omdat de gemeente niet in een verordening het alleenrecht voor afvalverwerking heeft geregeld, bestaat het risico dat gemeente op onrechtmatige wijze haar opdracht tot verwerking van afval heeft gegund aan HVC. Het is onduidelijk of de andere aandeelhoudende gemeenten aan het uitzonderingscriterium van Europees aanbesteden voldoen. Als dat niet het geval is bestaat het risico dat mogelijk ook deze gemeenten op onrechtmatige wijze hun opdrachten gunnen aan HVC. Als een van de andere participanten in de GR AIJZ 2007 niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mag gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders. Daarnaast kan het compenseren van verliezen door de gemeenten op basis van de ballotageovereenkomst geïnterpreteerd worden als:

- bevoordeling in de zin van de Mededingingswet en
- ongeoorloofde staatssteun.

Indien de ballotageovereenkomst in strijd is met het bevoordelingverbod en het staatssteunverbod lopen de AIJZ-gemeenten hier ook het risico bij te moeten dragen aan de tekorten. Zaanstad en de IJmondgemeenten kunnen wegens het ontbreken van gegevens in de jaarrekening over omzetverdeling tussen (A) activiteiten voor aandeelhouders en derden en (B) activiteiten die kwalificeren als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en commerciële activiteiten, momenteel onvoldoende inschatten of en in hoeverre zij risico's lopen op het terrein van markt- en overheidsregels (aanbestedingsrecht, mededingingsrecht, staatssteun).

4. Op welke wijze wordt het college en de gemeenteraad geïnformeerd over het beheer van de deelneming in HVC?

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

De Nota Verbonden Partijen was ten tijde van het onderzoek nog niet vastgesteld door de gemeenteraad. De vaststelling is op 24 april 2014. Op het moment van het onderzoek zijn er geen procesafspraken.

Betrokkenheid raad bij besluitvorming

De portefeuillehouder heeft aangegeven van mening te zijn dat de gemeente geen rechtstreekse relatie heeft met HVC, waar het gaat om het aandeelhouderschap. GR AIJZ 2007 is namelijk de verbonden partij van de gemeente Beverwijk en HVC is weer de verbonden partij van de GR AIJZ 2007. Het dagelijks bestuur van GR AIJZ 2007 legt verantwoording af aan het algemeen bestuur over HVC. (DB en AB bestaan uit dezelfde wethouders). De portefeuillehouder onderkent geen formele verantwoordelijkheid richting de raad. Deze opstelling leidt ertoe dat de raad niet is betrokken bij besluiten over strategiewijzigingen of investeringen bij de HVC, daarover geen periodieke voortgangsrapportages ontvangt en de financiële risico's van specifieke investeringen niet vooraf inzichtelijk worden gemaakt. De recente herijking van de strategie, het windpark Gemini en de biovergistinginstallatie zijn dan ook niet aan de raad voorgelegd.

Uit de vragen die gesteld zijn in de gemeenteraad lijkt er wel behoefte te bestaan om vooraf te worden geïnformeerd over strategiewijzigingen en investeringen bij HVC.

Tenslotte, in de missie van HVC staat dat ze deelnemende overheden helpen met het realiseren van hun doelstellingen op het gebied van energie en klimaat en afval- en grondstoffen. In de programmabegroting 2014 zijn deze doelstellingen niet opgenomen.

¹ APV hoofdstuk 12 Afvalstoffen, in artikel 12.3.1

Informatievoorziening aan de raad

De gemeente Beverwijk volgt de wettelijke vereiste informatiemomenten, te weten:

- a. De begroting en jaarrekening van de gemeente (conform *BBV*)
- b. Met de conceptbegroting (swijziging) en conceptjaarrekening van GR AIJZ 2007 (Conform *Wgr/GR AIJZ 2007*)
- c. Indien sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente (Conform *Gemeentewet*)
- d. Wanneer de raad het college op eigen initiatief ter verantwoording roept (Conform *Gemeentewet* en het *Reglement van Orde* van de gemeente)

Ad a) Begroting en jaarrekening

De informatie in de begroting en jaarrekening van de gemeente aangaande verbonden partijen en deelnemingen dient in lijn te zijn met de bepalingen uit het *BBV*.

Paragraaf verbonden partijen en weerstandsparagraaf

De paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Beverwijk voldoet aan de eisen van artikel 15 van het *BBV*. Er is extra informatie opgenomen, zoals de bestuurlijke vertegenwoordiging, financieel belang (bestuurskosten) en een toelichting op de garantstelling, dat het aandelenkapitaal van GR AIJZ 2007 18,15% betreft, waarvan de gemeente Beverwijk weer 12,5% bezit.

Het is inzichtelijk welke doelen de gemeente Beverwijk nastreeft met deelname in GR AIJZ 2007/HVC. In de jaarrekening is tevens opgenomen in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn.

In de weerstandsparagraaf staat dat de gemeente alleen garant staat voor de 'core business' activiteiten en niet met betrekking tot andersoortige activiteiten, dat gegarandeerde leningen worden afgebouwd en er een garantstellingplafond is ingesteld van € 671 miljoen. Ten behoeve van het onderzoek is uitgerekend dat deze andersoortige activiteiten ongeveer 15% van de garantstelling aan HVC omvatten. In de begroting en jaarrekening worden de ontwikkelingen bij de HVC zelf (zoals het negatieve resultaat of het feit dat de afbouw van gegarandeerde leningen is bevroren) die het risico dat de HVC aanspraak zal maken op de garantstelling mogelijk verhogen, niet genoemd. De herijking van de strategie van HVC, dat als beheersmaatregel daartoe kan worden gezien, wordt echter wel genoemd.

Toelichting op de balans

Het bedrag van de garantstellingprovisie wordt nergens in de jaarrekening genoemd.

De kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen vormen een algemene categorie binnen de financiële vaste activa bij de toelichting op de balans. Het aandelenkapitaal in HVC wordt niet genoemd.

Ad b) Begroting en jaarrekening GR AIJZ 2007

Conform de *Wgr* en de GR AIJZ 2007 zijn de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 zijn de afgelopen drie jaar ter zienswijze aan de gemeenteraad aangeboden. Zij zijn zowel in de commissievergadering als raadsvergadering behandeld.

Ad c) Artikel 169 van de Gemeentewet

Als de vastgestelde garantstelling wordt overschreden c.q. er ingrijpende gevolgen zijn voor de gemeente wordt de raad conform artikel 169 geïnformeerd.

Dit is tweemaal gebeurd in de commissievergadering *Ruimte, Economie en Stadsbeheer (RES)*.

Op 28 juni 2012 is de raad ingelicht over het negatieve resultaat (€ 11,2 miljoen) bij HVC, veroorzaakt door een gewijzigde afschrijvingsmethodiek en het voornemen van HVC om een tariefverhoging door te voeren. De raad is geïnformeerd voordat besluitvorming daarover in de AvA had plaatsgevonden. De raad is toen niet geïnformeerd dat een negatief resultaat gevolgen kan hebben voor de gemeente inzake artikel 7 van de ballotageovereenkomst. Op

20 december 2012 is de gemeenteraad mondeling geïnformeerd over de bevrozing van de afbouw van gegarandeerde leningen.

Ad d) Informatie op eigen verzoek raad

De gemeenteraad heeft de afgelopen bestuursperiode ook op eigen initiatief het college ter verantwoording geroepen over de HVC als het gaat om de eigendom/aandeelhoudersrelatie.

5. In hoeverre is de verstrekte informatie toereikend om te kunnen vaststellen of de deelneming in HVC doeltreffend en doelmatig bijdraagt aan de publieke belangen die met de deelneming worden behartigd/nagestreefd?

De gekozen constructies en de gefragmenteerde informatievoorziening maken het vrijwel onmogelijk om vast te stellen of de deelneming in HVC doelmatig en doeltreffend bijdraagt aan de publieke belangen.

HVC profileert zich als een onderneming die bijdraagt aan de duurzaamheid. De deelneming van Beverwijk aan HVC is echter niet gekoppeld aan het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente.

3.2 / Boordeling bevindingen Beverwijk

De resultaten van onderzoeksvraag 5: "In hoeverre is de verstrekte informatie toereikend om te kunnen vaststellen of de deelneming in HVC doeltreffend en doelmatig bijdraagt aan de publieke belangen die met de deelneming worden behartigd/nagestreefd?" zijn beoordeeld met behulp van een normenkader.

(Zie bijlage 2 voor het Normenkader). De beoordeling van de normen is inzichtelijk gemaakt door middel van een stoplichtrapportage. In de onderstaande legenda is terug te vinden op welke oordelen de toekenning van de kleuren is gebaseerd.

7.4.1. Legenda stoplichtrapportage

| Stoplichtkleur | Beoordeling norm |
|----------------|---------------------------|
| | Voldoet (overwegend) wel |
| | Voldoet gedeeltelijk |
| | Voldoet (overwegend) niet |

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

Tabel 7.4.2. Beoordeling normen procesafspraken inzake verantwoordelijkheden gemeente Beverwijk

| Norm | Verdere uitwerking norm | Beoordeling Beverwijk |
|---|--|-----------------------|
| 1.1. Er zijn binnen de gemeenten duidelijke procesafspraken gemaakt met betrekking tot verbonden partijen en deze zijn door de raad geaccordeerd. | Is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd? | |
| | Is de rolverdeling binnen het college vastgelegd? | |
| | Is de rolverdeling binnen het ambtelijk apparaat vastgelegd? | |

Betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

De gemeenteraad wordt niet actief betrokken bij besluiten over strategiewijzigingen en investeringen bij HVC, ontvangt hierover geen periodieke voortgangsrapportages en de (financiële) risico's worden niet vooraf inzichtelijk gemaakt. De portefeuillehouder heeft hiervoor als reden aangedragen dat er door tussenkomst van GR AIJZ 2007 geen directe relatie tussen de gemeente Beverwijk en de HVC bestaat en het college zodoende geen informatieplicht zou hebben tegenover de raad.

Tabel 7.4.3. Beoordelen normen betrokkenheid besluitvorming gemeente Beverwijk

| Norm | Verdere uitwerking norm | Beoordeling Beverwijk |
|---|---|-----------------------|
| 2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van HVC. | Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase? | |
| | Is de gemeenteraad actief betrokken bij de besluitvorming? | |
| | Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.) | |
| 2.2. Er worden periodiek voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit. | Ontvangt de gemeenteraad in de beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit? | |
| | Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan? | |
| 2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de bijbehorende beheermaatregelen. | Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt? | |
| | Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid? | |

Informatievoorziening aan de raad

Tabel 7.4.4. Beoordeling normen informatievoorziening raad gemeente Beverwijk

| Norm | Verdere uitwerking norm | Beoordeling Beverwijk |
|---|--|-----------------------|
| 3.1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen GR AIJZ 2007 en | Zijn er afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over GR AIJZ 2007 en HVC? | |

| Norm | Verdere uitwerking norm | Beoordeling Beverwijk |
|--|---|-----------------------|
| HVC | | |
| 3.2. De informatie aan de raad dient toereikend te zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak mogelijk te maken. | De informatie aan de raad is: <ul style="list-style-type: none"> • Conform de wettelijke eisen • Juist • Volledig • Tijdig beschikbaar • In begrijpelijke termen gepresenteerd | |
| 3.3. De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij. | Biedt de aan de raad verstrekte informatie voldoende inzicht in de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de deelneming in HVC bijdraagt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke doelstellingen? | |
| | Maakt de door de raad ontvangen informatie inzichtelijk in hoeverre de gestelde gemeentelijke doelen worden gerealiseerd? | |
| 3.4. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (actuele) risico's en door de gemeente aangegane verplichtingen evenals de daarvoor opgestelde beheersmaatregelen. | Worden de risico's en beheersmaatregelen van de deelneming in HVC anders dan wettelijk verplicht aan de raad gecommuniceerd? | |

3.3 / Conclusies

De conclusies uit het lokale onderzoek zijn onderverdeeld in conclusies die alleen betrekking hebben op de gemeente Beverwijk en in conclusies die een breder karakter hebben en ook GR AIJZ en of HVC betreffen.

Conclusies die alleen de gemeente Beverwijk betreffen zijn:

- De gemeenteraad heeft geen specifieke beleidskaders aan het college meegegeven ten aanzien van de deelneming in GR AIJZ.
- De deelneming van Beverwijk in HVC is niet gekoppeld aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente.
- Het college heeft de gemeenteraad niet vooraf betrokken bij de besluitvorming over de strategiewijziging van HVC en de investeringsbeslissingen. De risico's met betrekking tot de investeringsbeslissingen zijn dus ook niet inzichtelijk gemaakt.
- De gemeenteraad wordt in de paragraaf verbonden partijen onder de GR AIJZ redelijk tot goed geïnformeerd over de risico's en verplichtingen die de gemeente heeft ten aanzien van HVC. De informatievoorziening kan op sommige punten nog verbeterd worden.
- In de weerstandsparagraaf staat dat de gemeente alleen garant staat voor de 'core business' activiteiten en niet met betrekking tot andersoortige activiteiten, dat gegarandeerde leningen worden afgebouwd en er een garantstellingplafond is ingesteld van € 671 miljoen. De andersoortige activiteiten omvatten ongeveer 15% van de garantstelling aan HVC.
- De garantstellingsprovisie- welke Beverwijk ontvangt met het verstrekken van de garantstelling aan HVC- wordt aan de algemene middelen toegevoegd.
- Het college cq de wethouder die benoemd wordt in de GR zou de gemeenteraad moeten betrekken bij besluitvorming aangaande beslissingen bij HVC die van invloed zijn op de

garantstelling en de risico's voor de gemeente. Dit is tot op heden niet het geval geweest.

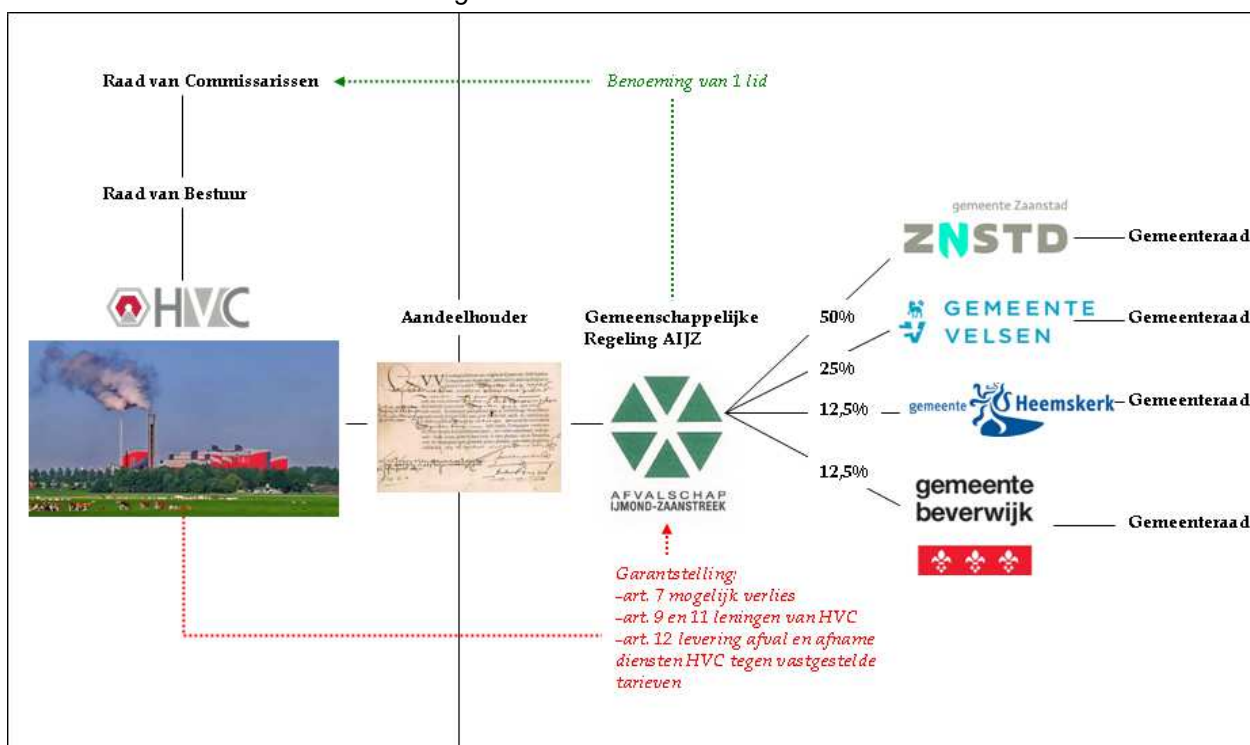
- De gemeente heeft verschillende relaties met HVC:
 - De gemeente is aandeelhouder via GR AIJZ;
 - De gemeente biedt afval aan ter verwerking conform de ballotageovereenkomst;
 - De gemeente heeft ReinUnie² overgedaan aan HVC. De afvalinzameling en reinigingstaken zijn voor een concessieperiode van 10 jaar aan HVC gegund. De concessie loopt af in 2016. Het onderbrengen van het de reinigingstaken bij HVC is van invloed op de verhouding commerciële activiteiten / publieke activiteiten van HVC;
 - De aanvullende zorg voor het (voormalig) personeel en de verhuur van gebouwen aan HVC verloopt via de GR ReinUnie waarin de gemeente Beverwijk ook participeert;
 - De gemeente draagt zorg voor het financiële risico van verlies van HVC;
 - De gemeente draagt zorg voor het financiële risico van de garantstelling voor de leningen.

Conclusies met een breder karakter zijn:

- Het besturingsmodel is dermate complex dat deze voor de gemeenteraad lastig is om te doorgronden.

In figuur 1 is te zien dat de samenwerking op het gebied van afvalverwerking complex is. Deze complexe constructie belemmert het zicht op de onderlinge samenhang in sturen, beheersen en toezicht houden. Een goede sturing en controle is dan ook zeer lastig en in sommige gevallen onmogelijk.

Figuur 1. De huidige samenwerking van Zaanstad met Beverwijk, Heemskerk en Velsen voor wat betreft de afvalverwerking.



² De GR ReinUnie en de Dienstverleningsovereenkomst ten aanzien van afvalinzameling en reinigingstaken maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Er wordt in dit rapport hieraan zijdelings gerefereerd. Afvalinzameling et cetera draagt daarnaast bij aan de omzet van HVC.

De complexiteit is tevens verwoord in de volgende conclusies:

- De onderneming HVC is veranderd. In de huidige situatie is er voor verschillende bedrijfsactiviteiten geen sprake meer van uitsluitend (directe) levering van diensten aan de aandeelhoudende gemeenten. Dit kan van invloed zijn op het investingscriterium.
- Sinds de start van de samenwerking met de IJmond-gemeenten is er veel veranderd. Het is de vraag of de huidige constructie GR AIJZ (nog steeds) de optimale oplossing vormt om het publieke doel van de gemeente (afvalverwerking) op een doeltreffende en doelmatige manier te bereiken.
- Door de complexiteit is het doel uit het zicht verdwenen. De afvalverwerking verloopt niet meer via de GR AIJZ maar rechtstreeks via de gemeente. De huidige vorm is een hybride verbonden partij met privaatrechtelijke en publiekrechtelijke karakteristieken en bevat elementen van (directe) uitbesteding van diensten. Deze mengvorm is ontstaan omdat er geen eenduidige keuzes gemaakt zijn (zie ook 3.5 van het onderzoeksrapport) en HVC steeds meer een institutie op zich is geworden. De vraag hoe HVC het beste kan functioneren is geleidelijk aan belangrijker geworden dan de vraag of HVC nog wel het meest doeltreffende en doelmatige instrument is om het oorspronkelijke doel van afvalverwerking te realiseren. Dit wordt versterkt door de zeer stringente voorwaarden uit de ballotageovereenkomst. De aandeelhoudende gemeenten staan garant voor verliezen en leningen van HVC en kunnen feitelijk niet uit de constructie stappen. Het voortbestaan van HVC is daarmee voor de gemeente een zelfstandig belang geworden.
- De huidige (meng)vorm van een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partij en uitbesteding door de gemeente is ondoorzichtig en het zorgt er voor dat de sturing en controle op de deelneming in HVC lastig is. Aan de ene kant laat de gemeente de taak van afvalverwerking door een verbonden partij uitvoeren, maar aan de andere kant draagt de gemeente alsnog de (financiële) risico's van eigenaar en ondernemer. De combinatie van deze rollen lijkt tegenstrijdig met de principes van good governance.

4 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen van de RKC Beverwijk aan de gemeenteraad.

4.1 / Aanbevelingen voor de gemeenteraad uit het gemeenschappelijk onderzoek

De volgende aandachtspunten heeft de RKC als aanbeveling overgenomen uit het gemeenschappelijk onderzoek "Het gezamenlijk onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC".

Deze aanbevelingen zijn onderverdeeld in verschillende aandachtsgebieden en betreffen onderwerpen die door de HVC of door de AvA moeten worden opgepakt, of juist door de GR AIJZ of soms door de gemeenten zelf. De RKC beveelt de gemeenteraad daarom aan om het college om een uitvoeringsplan te vragen.

Ten aanzien van koers en strategie:

1. Verricht een heroriëntatie op het strategisch en risico profiel HVC. Recent hebben HVC en de aandeelhoudende gemeenten een strategisch positioneringsproces doorlopen en afgerond. In deze uitgevoerde heroriëntatie is niet de principiële vraag beantwoord waarom op termijn HVC als overheidsbedrijf nodig is. Aanbevolen wordt om de noodzaak voor het handhaven van een overheidsbedrijf in deze vorm (in relatie tot de marktontwikkelingen, risico's en het aandeel van marktactiviteiten) te heroverwegen.

Ten aanzien van besluitvorming en bevoegdheidsverdeling:

2. Verzoek om duidelijkheid over de werkwijze van het besturingsmodel. Draag er zorg voor dat direct betrokkenen en belanghebbenden (college, raad en ambtelijke adviseurs) adequaat inzicht hebben (en waar nodig krijgen, in het (feitelijk) functioneren van het besturingsmodel van HVC.
3. Stimuleer het delen van kennis voor meer actief aandeelhouderschap. Organiseer voldoende kennis en deskundigheid om adequaat invulling te geven aan actief aandeelhouderschap. Vanwege de complexiteit van het speelveld is het wenselijk om de kennis en deskundigheid te delen en benutten. Het is dan wel van belang dat de deelnemende gemeenten een actieve rol kunnen vervullen bij besluitvorming en standpuntbepaling. Ten behoeve van actief aandeelhouderschap wordt aanbevolen om aandeelhouders te groeperen om kennis en expertise met elkaar te delen en verder te ontwikkelen. En daarbij goed gebruik maken van de mogelijkheden van (gezamenlijke of gedeelde) ambtelijke ondersteuning en advisering.
4. Zorg voor voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en ambtelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door specialisatie, externe ondersteuning en/of het groeperen van aandeelhouders.

Ten aanzien van beleid en risico:

5. Verzoek om een monitorsystematiek waarmee de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen worden gevolgd en besproken met de aandeelhoudende gemeenten.
6. Verzoek het bestuur van HVC om middellange en lange termijn prognoses te verstrekken aan de RvC (vanuit hun toezichhoudende rol) ten aanzien van ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt. Rekening houdend met positieve en negatieve scenario's en de consequenties hiervan op de financiering, liquiditeit, solvabiliteit en de verwerkingstarieven die aan de gemeenten worden berekend. En informeer de aandeelhouders (vertrouwelijk) hierover.

Ten aanzien van informatievoorziening:

7. Stel een informatieprotocol op waarin afspraken worden gemaakt over de onderwerpen en wijze van informatievoorziening richting belanghebbenden (RvC, aandeelhouders, college en raad).
8. Verlang verdere optimalisatie van de informatieverstrekking richting belanghebbenden binnen de gemeentelijke organisatie. Met name op maat gesneden informatie ten behoeve van raad/raadsleden. Dit betreft zowel de reguliere jaarrekening en jaarverslag, als ook informatie met betrekking tot voorstellen voor (nieuwe) investeringen of deelnemingen.

Ten aanzien van toezicht:

9. Versterk de toezichhoudende rol van aandeelhouders en ontwikkel een toezichtkader waarbij gemeenten vastleggen op welke wijze zij hun aandeelhoudende rol vervullen richting HVC. Stel dit toezichtkader zo mogelijk gezamenlijk vast.
10. Heroverweeg de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de RvC. Houdt daarbij rekening met een evenwichtige samenstelling en spreiding van kennis, kritisch en onafhankelijk, (politiek-bestuurlijk) omgevingsgevoelig, et cetera.

Ten aanzien van interventie:

11. Vergroot de invloed van de aandeelhouders op de meer zwaarwegende besluiten van de directie van HVC. Bijvoorbeeld ten aanzien van financiën en financiering, tarieven en bedrijfsstrategie.

4.2 / Aanbevelingen uit het onderzoek Deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in de verbonden partij HVC

De aanbevelingen voor de gemeenteraad van Beverwijk zijn onderverdeeld in drie categorieën: aanbevelingen die alleen op Beverwijk betrekking hebben, aanbevelingen met een breder karakter en een aanbeveling die betrekking heeft op toekomstige gemeenschappelijke regelingen.

Aanbevelingen die van toepassing zijn op de gemeente Beverwijk:

12. Geef het college beleidskaders mee met betrekking tot de deelneming in HVC. De beleidskaders kunnen bijvoorbeeld vastgelegd worden in de (ten tijde van het onderzoek nog niet vastgestelde) Nota Verbonden Partijen.
13. De deelneming aan HVC draagt bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. Formuleer heldere en toetsbare beleidsdoelstellingen ten aanzien van milieu en duurzaamheid dit in relatie tot de deelneming in HVC.
- 13a Het aanpassen van de doelomschrijving van de gemeenschappelijke regeling en dit in lijn te brengen met uitbreiding van de gemeenschappelijke regeling en dit in lijn brengen met de uitbreiding van de bestaande strategie en doelen van afvalverwerking van HVC in casus de focus op duurzaamheid en HVC als grondstoffenbedrijf en energieleverancier.
14. Laat het college weten dat de gemeenteraad vooraf betrokken wil worden bij de besluitvorming over de strategiewijziging van HVC en de investeringsbeslissingen die van invloed zijn op de garantstelling.
15. Pas de informatiestructuur in begroting en jaarrekening op de in het rapport genoemde onderdelen aan.

16. Maak onderscheid in de rol van de gemeente als opdrachtgever en als de gemeente als aandeelhouder. Men kan tevreden zijn over de dienstverlening maar niet over de koers van het bedrijf. Dit kan eenvoudig gerealiseerd worden door verschillende wethouders aan te wijzen: een wethouder-aandeelhouder en een wethouder-opdrachtgever.

Aanbevelingen met een breder karakter:

17. Stel een informatieprotocol op (zie ook IPR Normag aanbeveling), dat is gericht op de bewuste beïnvloedingsmomenten van de stakeholders (HVC, GRAIJZ, College en Gemeenteraad).
18. Breng het huidige, complexe besturingsmodel (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft. Het is daarnaast belangrijk om deze informatie actueel te houden en er voor te zorgen dat toekomstige wijzigingen in de constructie bewust worden verwerkt en geborgd. Door op deze wijze het institutionele geheugen te organiseren worden (toekomstige) raadsleden, bestuurders en ambtenaren geholpen om een actievere invulling te geven van het aandeelhouderschap in HVC.
19. Ga na in hoeverre de constructie HVC-AIJZ-Beverwijk in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan. Aangeraden wordt om:
 - 1: Na te gaan in hoeverre het risico bestaat dat aandeelhouders niet voldoen aan de criteria van "niet-Europees aanbesteden". Om de risico's goed in te kunnen schatten, is het aan te raden de jaarrekening van HVC te laten voorzien van de omzetverdeling tussen a) activiteiten voor aandeelhouders en derden en b) publieke en commerciële activiteiten inzichtelijk te maken.
 - 2: Na te gaan in hoeverre het risico aanwezig is dat garanties in de (nabije) toekomst zullen intreden en als gevolg daarvan er risico's ontstaan op het gebied van ongeoorloofde (mededingings) bevoordeling en staatssteun.
20. Breng in overleg met de andere aandeelhouders de gehele constructie (HVC, gemeenschappelijke regelingen, individuele gemeenten) in lijn met de *publieke* taak, de taak waar overheden verantwoordelijk voor zijn of willen zijn, en maak duidelijke keuzes en afwegingen.
21. Heroverweeg of de gekozen constructie nog steeds de meest effectieve is om afvalwerking vorm te geven.

Afspraken zijn samen gemaakt en kunnen in principe ook samen worden veranderd. Het ligt voor de hand dat er een soort van ballotageovereenkomst blijft bestaan. De regels moeten echter wel worden aangepast. Op dit moment zijn de garantstellingen erg algemeen. Dat lijkt principieel onjuist. Gemeenteraden zijn immers de samenwerking gestart om een bepaald publiek te dienen en de garantstelling zou dan ook alleen op die activiteiten betrekking moeten hebben en zeker niet op commerciële (niet publieke) activiteiten. De garantstellingen zijn ook te ruim (volledige garantstelling voor verliezen en geldleningen en de leveringsplicht tegen door HVC vastgestelde tarieven). Dat haalt alle financiële prikkels weg om een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke organisatie na te streven. Ook de keuze voor een hoofdelijke garantstelling van iedere gemeente lijkt onnodig zwaar; verdeling via een vaste sleutel, zoals afname of stemrecht, lijkt passender.
22. De gekozen constructie en handelswijze zorgt mogelijk voor strijdigheid met regels. Aanbevolen wordt om dit gezamenlijk, in HVC verband na te gaan.

Zaanstad heeft HVC het alleenrecht verleend om, in lijn met de aanbestedingsregels, exclusief het huishoudelijke afval binnen de gemeente af te voeren en te verwerken. Beverwijk heeft het alleenrecht om afval in te

zamelen goed geregeld. Het is onduidelijk of Beverwijk het alleenrecht voor afvalverwerking ook goed geregeld heeft. Of andere deelnemende gemeenten het alleenrecht voor afvalinzameling goed hebben geregeld is onbekend. Gemeenten die dat niet hebben gedaan handelen onrechtmatige als zij de opdracht gunnen aan HVC. De gevolgen daarvan zijn riskant voor alle gemeenten en dus ook voor Beverwijk. Als er gemeenten zijn die niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mogen gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders, dus ook Zaanstad.

Het compenseren door de gemeente van verliezen op basis van de ballotageovereenkomst kan wellicht ook geïnterpreteerd worden als bevoordeling in de zin van de Mededingingswet of als ongeoorloofde staatssteun. Ook die mogelijke juridische risico's kunnen grote (financiële) gevolgen hebben voor de aandeelhoudende gemeenten.

- 23.** Aanbevolen wordt om de resultaten van de onderzoeken van de rekenkamer(commissies) in de AvA te behandelen.
Op basis daarvan kan een interne discussie gevoerd worden over de toekomst van HVC en de wensen van de verschillende gemeenten daarbij. Het heeft onze voorkeur dat daarbij van alle aandeelhoudende gemeenten en waterschappen vertegenwoordigers aanwezig zijn (en dus niet alleen de vertegenwoordigers van de GR'en). Indien wijzigingen gewenst zijn, moet daarover een expliciet besluit worden genomen in de AvA en waar nodig wijzigingen in de ballotageovereenkomst doorgevoerd worden.

Aanbevelingen voor het aangaan van toekomstige gemeenschappelijke regelingen

- 24.** Evalueer de doelstellingen van de verbonden partij en zorg daarbij voor een exit-strategie
Het zou goed zijn om bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij periodieke evaluatiemomenten in te bouwen en vooraf voorwaarden op te stellen, waartegen gemeenten onder werkbare condities uit de verbonden partij kunnen treden. Daarbij moet een balans worden gezocht tussen voldoende stabiliteit en flexibiliteit. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om elke verbonden partij na vijf jaar automatisch te beëindigen, waarna de deelnemende gemeenten expliciet moeten beslissen of zij de verbonden partij willen continueren.

5 Bestuurlijke reactie van het college en nawoord van de RKC

5.1 / Bestuurlijke reactie van het college

| | | | |
|---|--|---------------------------------|----------------------------------|
| gemeente beverwijk |  * Z 0 1 0 5 4 2 8 7 1 0 * | | |
| | De heer drs. ing. G.J. Braas Postbus 450 1940 AL BEVERWIJK | | |
|  | documentnummer LIT-14-DR130 | zaaknummer Z-14-15897 | Beverwijk, 15 mei 2014 |
| | afdeling Ruimte | team Omgeving | |
| | behandeld door L. Bos | uw kenmerk/uw brief van | verzonden |
| | onderwerp bestuurlijke reactie rekenkamer rapporten HVC | | 20 MEI 2014 |
| | Geachte heer Braas, | | |
| | <p>Uw commissie heeft een gemeenschappelijk onderzoek verricht naar de relatie tussen HVC en de aandeelhoudende gemeenten. Daarnaast is er een zogenaamd lokaal onderzoek gedaan naar de wijze waarop onze gemeente samen met de gemeenten Zaanstad, Velsen en Heemskerk deelneemt via de GR AIJZ als aandeelhouder in de HVC. Het lokale onderzoek is nog aangevuld met een notitie waarin aandacht wordt besteed aan de Europese wet- en regelgeving met betrekking tot aanbesteding.</p> <p>Voor beide onderzoeken en notitie heeft uw commissie het samenvattende rapport "afstand nemen van afval" met bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgesteld. Deze drie rapporten inclusief notitie zijn aan ons gestuurd en hierbij ontvangt u desgevraagd onze bestuurlijke reactie hierop.</p> <p>Zoals door de rekenkamercommissie wordt aangehaald zijn ook wij van mening dat er sprake is van een zekere complexiteit van de materie welke een hoog niveau van kennis en (financiële) competenties van de aandeelhouders en de gemeenteraden vergt. Wij zien de rapporten dan ook als een waardevolle invulling tot het verder vergroten van het inzicht van onze rol als aandeelhoudende gemeente in HVC en onze deelname in de GR AIJZ.</p> <p>De toegenomen risicofactor voor HVC en belanghebbender en de invloed en betrokkenheid van gemeenten hierop lijkt niet in balans. Om hierin verbetering tot stand te brengen zijn nu meerdere aanbevelingen voor de raad vanuit het gemeenschappelijk onderzoeksrapport en het lokale onderzoeksrapport benoemd. Beide rapporten hebben als samenvatting het bestuurlijke rapport "Afstand nemen van afval". Gezien de omvang van het lokale en gemeenschappelijke rapport beperken wij onze door u verzochte bestuurlijke reactie tot de aanbevelingen zoals verwoord in uw samenvattende bestuurlijk rapport waarin een onderverdeling is</p> | | |
| stationsplein 48 postbus 450 1940 AL Beverwijk www.beverwijk.nl info@beverwijk.nl telefoon 0251 256256 fax 0251 256444 | | | |

³ aangebracht naar aanbevelingen uit het gezamenlijke rapport en aanbevelingen uit het lokale rapport. Voor een duidelijke herkenbaarheid zullen wij onze reactie per aanbeveling verwoorden. Voor zover onze reactie op de aanbevelingen van het gemeenschappelijk onderzoek ook van toepassing is op het lokale onderzoek en vice versa, verzoeken wij u dit als zodanig te behandelen.

Gemeenschappelijk onderzoek

Wij onderschrijven in grote lijnen de geformuleerde conclusies ten aanzien van het gemeenschappelijk onderzoek en vinden het belangrijk om vast te stellen dat HVC zich houdt aan het besturingsmodel ofwel de wijze waarop is afgesproken hoe HVC met de aandeelhouders om moet gaan. Wij onderkennen ook de toename van het risicoprofiel van de HVC als gevolg van de overcapaciteit aan afvalverwerking en de strategiewijziging waarbij duurzame energie (wind en zon) en reststromen (biomassa en warmte) voortaan ook tot de kerntaken van HVC worden gerekend. Het overheidsbeleid van verdere afvalscheiding versterkt de overcapaciteit aan afvalverwerking en zorgt er voor dat verbrandingscapaciteit steeds meer ingevuld wordt door “commercieel afval” vanuit de vrije markt. Ook de toenemende overcapaciteit aan energieopwekking draagt bij aan verslechtering van het risicoprofiel. Deze risico's kunnen het resultaat van HVC doen afnemen waarvoor alle aandeelhoudende gemeenten dan vervolgens kunnen worden aangesproken via de hoofdelijke garantstelling voor betaling van rente en aflossing van door HVC aangegane leningen of via compensatie van verliezen. Gemeenten zijn daarnaast verplicht om al het verbrandbare afval en gft-afval tegen vastgestelde tarieven aan HVC aan te bieden. Gemeenten zijn voor genoemde risico's volledig risicodragend.

We vinden het belangrijk om ten aanzien van deze risico's te vermelden dat HVC in het kader van beheersing hiervan in samenspraak met de aandeelhouders in 2013 haar strategie heeft herijkt. Daarmee is de reeds eerder ingezette koers van bezuiniging en temporisering van investeringen gecontinueerd en zijn aandeelhouders vrij in deelname van in niet aan afvalverwerking gerelateerde ondernemingen/investeringen zoals zonne- en windenergie.

De Bank Nederlandse Gemeenten heeft in het kader van de herijking de conclusie van een externe (financiële) toets onderschreven dat HVC voldoende robuust is en op korte en lange termijn een goed financierbare organisatie zal zijn.

(A) Aanbevelingen voor de gemeenteraad uit het gemeenschappelijk onderzoek

Ten aanzien van koers en strategie:

(1) Verricht een heroriëntatie op het strategisch en risico profiel HVC.

HVC is als overheidsbedrijf ontstaan vanuit alleen de publieke taak om het afval te verwerken en in te zamelen, met draagvlak van alle betrokkenen. Hiervoor gelden de voorwaarden vanuit de ballotageovereenkomst, zoals de garantstelling voor leningen en verliescompensatie. Het oorspronkelijke doel van HVC behelst dus de realisatie van afvalverwerking/inzameling. HVC als overheidsbedrijf was daarvoor het meest doeltreffende en doelmatige instrument. Risico's vanuit de ballotageovereenkomst welke verband houden met de afvalverwerking/inzameling zelf en reeds aan

³ De eerste pagina van de reactie is een scan van de brief die is verzonden.

de orde zijn vanaf de oprichting van HVC als overheidsbedrijf, zijn gedaan met instemming van betrokkenen en als zodanig bekend.

De uitbreiding van de strategie van HVC om andere activiteiten te ontplooiën dan verwerking van afval is destijds besloten door alle aandeelhoudende gemeenten en mede ingegeven om te voorzien in de gemeentelijke duurzaamheids-doelstellingen. Bij de vorig jaar doorlopen herijking van de strategie door HVC en aandeelhoudende gemeenten is eveneens besloten tot continuering van de in gang gezette bezuinigingen en temporisering van investeringen. Voor de aandeelhoudersvergadering van december 2013 is een notitie opgesteld waarbij wordt voorgesteld aparte dochtervennootschappen op te richten met uitgifte van aparte series aandelen. Daarmee zijn aandeelhouders die niet mee willen doen aan investeringen van alle “niet aan afvalverwerking” gerelateerde activiteiten, zoals o.a. zonne- en windenergie, gevrijwaard van alle eventuele directe en indirecte negatieve effecten en is er geen verhaalsmogelijkheid vanuit deze aparte dochtervennootschappen op de andere vennootschappen binnen HVC. Toekomstige besluitvorming over genoemde notitie gaat nog plaatsvinden in de AvA.

Er is ons inziens ten aanzien van afvalverwerking/inzameling zelf geen sprake van wijziging in doelstelling van HVC. Verder hebben, zoals hierboven aangehaald, HVC in samenspraak met gemeenten in de afgelopen periode stappen hebben gezet om risico's in te perken voor zover het met name “niet aan afvalverwerking” gerelateerde activiteiten betreft. Uw toelichting bij deze aanbeveling om de noodzaak voor het handhaven van HVC als overheidsbedrijf in deze vorm te heroverwegen wordt door ons derhalve niet herkend vanuit deze ingezette risicobeheersing en ongewijzigde doelstelling van HVC ten aanzien van afvalverwerking/inzameling met bekende risico's.

Voor zover deze heroverweging is ingegeven vanuit een verschuiving van activiteiten op het gebied van afvalverwerking naar materiaalhergebruik en vanuit een toename van geïmporteerd afval waardoor er sprake is van een disbalans in commerciële en niet commerciële activiteiten, zijn wij van mening dat de door u in uw rapport aangehaalde verder uit te werken vraagstukken een bijdrage kunnen leveren aan een heroriëntatie op het strategisch en risicoprofiel van HVC. Wij zijn niet op voorhand overtuigd of dit dan ook gelijk moet leiden tot een algehele heroverweging over de noodzaak voor het handhaven van HVC als overheidsbedrijf.

Gezien de reikwijdte van uw aanbeveling tot deze heroverweging waarbij in uw rapport op dit punt ook wordt aanbevolen om afspraken over uittreden voor gemeenten onder werkbare omstandigheden tevens te heroverwegen, stellen wij voor om eerst de uitwerking van bedoelde vraagstukken ter hand te nemen en op grond van de uitkomsten hiervan pas dan af te wegen of een heroverweging van HVC als overheidsbedrijf nog steeds als enige bruikbare optie geldt binnen de heroriëntatie op het strategisch en risicoprofiel van HVC of dat op grond van deze uitkomsten andere opties wenselijk/mogelijk zijn.

Ten aanzien van besluitvorming en bevoegdheidsverdeling:

(2) Verzoek om duidelijkheid over de werkwijze van het besturingsmodel.

Als conclusie vanuit het gemeenschappelijk onderzoek wordt gesteld dat het besturingsmodel functioneert zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten. Op basis van deze conclusie en zoals ook in de toelichting bij deze aanbeveling is verwoord gaat het dus niet om het feit dat het besturingsmodel niet naar behoren zou functioneren maar meer dat adequaat inzicht hierover bij betrokkenen ontbreekt.

(3) Stimuleer het delen van kennis voor meer actief aandeelhouderschap.

Wij onderschrijven de complexiteit van het speelveld en de hiervoor benodigde kennis en deskundigheid van alle betrokkenen. Ten aanzien van uw voorstel om hiervoor aandeelhouders te groeperen om kennis en expertise met elkaar te delen en verder te ontwikkelen en daarbij goed gebruik te maken van de mogelijkheden van (gezamenlijke of gedeelde) ambtelijke ondersteuning en advisering, merken wij op dat in onze situatie op basis van ons indirect aandeelhouderschap via de GR AIJZ 2007, met de gemeenten Zaanstad, Heemskerk, Velsen en Beverwijk, er reeds sprake is van een gezamenlijk bestuurlijke en ambtelijke aanpak. Om kennis en deskundigheid in onze situatie nog verder te vergroten lijken voor onze situatie andere voorstellen nodig.

U stelt dat voor een actief aandeelhouderschap gemeenten een actieve rol moeten kunnen vervullen bij besluitvorming en standpuntbepaling. U laat daarbij in het midden of dit actief aandeelhouderschap bij voorkeur via een rechtstreeks aandeelhouderschap zou moeten gebeuren dan wel dat een indirect aandeelhouderschap via de gemeenschappelijke regeling meer voordelen op dit punt biedt.

In uw gemeenschappelijk rapport gaat u wel verder in om de mogelijkheid van een afzonderlijk gemeentelijk aandeelhouderschap in plaats van een gezamenlijke via een gemeenschappelijke regeling te overwegen.

De mate waarin gemeenteraden nog invloed kunnen uitoefenen om de risico's aanvaardbaar te houden, wordt volgens uw zienswijze ook bepaald door het feit of gemeenten rechtstreeks hun invloed als aandeelhouder kunnen aanwenden bij HVC of indirect zoals voor onze gemeente geldt via de GR AIJZ. U stelt dat de raad bij het indirect aandeelhouderschap op grote afstand staat van de besluitvorming binnen HVC en de besluitvorming door aandeelhouders van HVC en dat invloed niet rechtstreeks uitgeoefend kan worden maar via de GR. Verder hebben minderheidsstandpunten in de GR geen invloed op het stemgedrag in de AvA van HVC. Van de meer directe zeggenschap worden door u voordelen aangehaald zoals een directere en duidelijkere verantwoordelijkheid bij de ontwikkeling en continuïteit van de onderneming en een eenvoudiger en transparanter informatie- en besluitvormingsproces met korte lijnen tussen HVC en colleges/gemeenteraden. Terecht stelt u hierbij als voorwaarde dat voldoende kennis, expertise en tijd beschikbaar is bij de portefeuillehouder, college, ambtelijk adviseur en raad om dit meer proactief aandeelhouderschap te kunnen vervullen en dat daarbij beeldvormende en opiniërende bijeenkomsten voor aandeelhouders en andere belanghebbenden georganiseerd zouden moeten worden voorafgaand aan de besluitvorming door de AvA.

In dit verband wordt in uw rapport echter ook aangehaald dat de complexiteit van het speelveld en de onderwerpen, financiële-, technische-, juridische- en sectordeskundigheid vergt en dat deze deskundigheid in een gemeenschappelijke regeling gezamenlijk beter te organiseren is door specialisatie en de inzet van bestuurders die thuis zijn in het werkveld. Daarbij stelt u dat gemeenschappelijke regelingen zich kenmerken door continuïteit in kennis van de materie en het functioneren van het (besturings)model. Overigens stelt u in uw samenvattend rapport het tegenovergestelde vast namelijk dat "Uit onderzoek is dan ook gebleken dat bij direct en actief betrokken bestuurders de kennis wel op orde is, maar dit in mindere mate voor de overige bestuurders en de op afstand gestelde gemeenteraden geldt"

Deze door u aangehaalde voorwaarden voor een rechtstreeks aandeelhouderschap en voordelen van een gemeenschappelijke regeling, onderkennen wij. Echter indien u voor ogen staat een afweging te maken over de wenselijkheid van een direct aandeelhouderschap, zijn wij van mening dat hiervoor uitgebreider nader onderzoek nodig is met een grondigere probleemstelling en analyse en inzicht in alle voor- en nadelen dan nu in uw rapport is opgenomen.

(4) Zorg voor voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en ambtelijke ondersteuning.

Hierbij geeft u als voorbeeld het groeperen van aandeelhouders. Wij verwijzen u ten aanzien van dit punt naar onze reactie bij aanbeveling 3. Het belang van uw suggestie tot specialisatie en/of externe ondersteuning onderschrijven wij waarbij wij de raad willen meegeven dat hiervoor dan structurele middelen beschikbaar gesteld moeten gaan worden.

In uw rapport is ten aanzien van het onderwerp “besluitvorming en bevoegdheidsverdeling” eveneens als aandachtspunt voor de raad benoemd: “*Het overwegen van een gedifferentieerd aandeelhouderschap teneinde onderscheid te maken tussen de wettelijke aan afval gerelateerde activiteiten en activiteiten die hier meer op afstand staan, eventueel via aparte juridische entiteiten*”.

Wij merken hierover op dat reeds voor de aandeelhoudersvergadering van december 2013 een notitie is opgesteld waarbij wordt voorgesteld aparte dochtervennootschappen op te richten met uitgifte van aparte series aandelen. Aandeelhouders die niet mee doen aan investeringen van alle niet aan afvalverwerking gerelateerde activiteiten, zijn daarbij gevrijwaard van alle eventuele directe en indirecte negatieve effecten en er is geen verhaalsmogelijkheid vanuit deze aparte dochtervennootschappen op de andere vennootschappen binnen HVC. Toekomstige besluitvorming over genoemde notitie gaat nog plaatsvinden in de AvA.

Ten aanzien van beleid en risico:

(5) Verzoek om een monitorsystematiek waarmee de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen worden gevolgd en besproken met de aandeelhoudende gemeenten.

Ter verduidelijking merken wij op dat u constateert dat verantwoording door HVC van het gevoerde beleid en de gerealiseerde prestaties wordt afgelegd door middel van de jaarrekening en het jaarverslag waarbij u vaststelt dat het jaarverslag nadere informatie zoals werkmethoden, bereikte successen en doelstellingen verwoordt maar dat verder een beperkt inzicht wordt gegeven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsactiviteiten maar waarbij op het gebied van de afvalinzameling dit inzicht aan de opdrachtgevers wel wordt gegeven. Deze constatering geeft ons aanleiding te veronderstellen dat een deel van de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen op dit moment wel voldoende bewaakt en besproken worden. Tegen de achtergrond van uw kanttekening dat er reeds sprake is van bovenmatige informatieverstrekking door HVC willen wij u meegeven om er voor te waken dat deze monitorsystematiek echt een duidelijke toegevoegde waarde krijgt waarmee het inzicht en de mogelijkheid tot sturing/bijstelling door aandeelhoudende gemeenten ook daadwerkelijk wordt vergroot. Zoals terecht door u is verwoord is “meer informatie niet altijd beter”.

(6) Verzoek het bestuur van HVC om middellange en lange termijn prognoses te verstrekken aan de RvC (vanuit hun toezichhoudende rol) ten aanzien van ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt.

Deze aanbeveling is ingegeven vanuit het feit dat aandeelhouders minder expliciet geïnformeerd zijn met betrekking tot (financiële) risico's rond afvalverbranding als gevolg van de te verwachten afname van het aanbod van huishoudelijk restafval. Het (meer) acquireren van restafval van bedrijven is daarbij een belangrijke beheersmaatregel geworden. Een inzicht aan (financiële) meerjaren projecties waarbij rekening wordt gehouden met de afname van het restafval en de mogelijkheden om bijvoorbeeld verwerkingscapaciteit te reduceren kan gaan voorzien in de behoefte die aandeelhouders op dit punt hebben. Ook ten aanzien van deze aanbeveling willen wij u conform punt

5 meegeven te waken voor een informatieoverflow en toe te zien op daadwerkelijke stuurinformatie “op maat”.

(7) Stel een informatieprotocol op.

Zoals door u is geconcludeerd is de informatieverstrekking aan de aandeelhoudende gemeenten transparant en proactief, maar lijkt het punt van verzadiging bereikt. Rekening houdende met onze eerder verwoorde aandachtspunten over de hoeveelheid informatie geven wij u ten aanzien van het op te stellen informatieprotocol mee dat de belanghebbenden (RvC, aandeelhouders, college en raad) verschillen in hun (stuur)informatiebehoefte “op maat” en hun gewenste niveau van aggregatie/detaillering. Het rekening gaan houden met deze differentiatie van informatie per (groepen) belanghebbenden geven wij u daarom in overweging.

(8) Verlang verdere optimalisatie van de informatieverstrekking richting belanghebbenden binnen de gemeentelijke organisatie.

Wij stellen met u vast dat ingeval informatie op maat betrekking heeft op de aandeelhoudersvergadering van HVC en overwogen wordt om in het vervolg deze informatie voorafgaande aan de AvA te gaan behandelen in raadscommissie/raad, dit in de tijdsplanning met 48 aandeelhoudende gemeenten zeer complex gaat worden en een zeer lange proceduretijd het gevolg is. Het besluitvormingsproces vraagt daarbij niet alleen meer tijd maar ook de door HVC aan te leveren stukken moeten dan veel eerder beschikbaar komen dan nu aan de orde is. Niet duidelijk is wat het effect hiervan is op de bedrijfsvoering van HVC. Tevens moet rekening worden gehouden met de benodigde tijd voor besluitvorming/standpuntbepaling in de GR AIJZ en is er ook meer tijd nodig voor de ambtelijke advisering. Voorkomen moet worden dat het geheel een onwerkbaar doorlooptijd tot gevolg heeft en de actualiteit en informatiewaarde van onderwerpen onder druk komt te staan.

Een meer werkbaar oplossing ligt ons inziens op dit punt voor de hand. Wij denken dan aan een nader te definiëren kader met benoemde/begrensde risico's op grond waarvan het college de raad kan informeren over geagendeerde agendapunten voor de AvA en de raad zo invulling kan blijven geven aan haar rol van “sturen op afstand” en dan ook niet alle geagendeerde punten voor de AvA vooraf behandeld moeten gaan worden.

Ten aanzien van toezicht:

(9) Versterk de toezichthoudende rol van aandeelhouders en ontwikkel een toezichtkader waarbij gemeenten vastleggen op welke wijze zij hun aandeelhoudende rol vervullen richting HVC.

Er is reeds sprake van een niet geformaliseerde wijze waarop aandeelhouders reeds zijn betrokken en hun invloed kunnen uitoefenen. Zie op dit punt onze overweging zoals verwoord bij punt 11.

(10) Heroverweeg de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de RvC.

De RvC van HVC telt 9 commissarissen waarvan er 5 rechtstreeks worden benoemd door clusters van aandeelhouders. Vanuit het verleden zijn echter (ex) gemeentebestuurders benoemd als commissaris. Het toezicht houden op, en het adviseren van het bestuur van HVC en het behartigen van de belangen van (clusters) aandeelhouders kunnen daardoor met elkaar verweven zijn. De directie van HVC en de RvC constateren dat deze leden niet onafhankelijk zijn in de zin van de Nederlandse corporate governance waarbij voor de overige door de RvC zelf benoemde

commissarissen wel sprake is van vooraf opgestelde functieprofielen. In uw toelichting adviseert u om rekening te houden met een evenwichtige samenstelling en spreiding van kennis, kritisch en onafhankelijk, (politiek-bestuurlijk) omgevingsgevoelig, etc. Op grond waarvan de directe benoeming van commissarissen door clusters van aandeelhouders en de samenstelling van de RvC heroverwogen zou moeten worden is ons op grond van uw toelichting bij het advies niet duidelijk. Voor zover uw aanbeveling is bedoeld om de veronderstelde verwevenheid van belangen tegen te gaan stellen wij voor om ook voor de door clusters van aandeelhouders te benoemen commissarissen een vooraf opgestelde functieprofiel te hanteren waarin deze verwevenheid wordt uitgesloten.

Ten aanzien van interventie:

(11) Vergroot de invloed van de aandeelhouders op de meer zwaarwegende besluiten van de directie van HVC. Bijvoorbeeld ten aanzien van financiën en financiering, tarieven en bedrijfsstrategie.

In uw rapport merkt u hierover op dat dit realiseerbaar is door een (niet bindend) recht op voordracht of advies hierover aan de AvA toe te kennen opdat er een structurele dialoog ontstaat tussen aandeelhouders en commissarissen. U stelt daarbij vast dat doordat HVC verplicht een structuurvenootschap is, veel bevoegdheden binnen de vennootschap bij de RvC zijn ondergebracht waardoor de aandeelhouders meer op afstand staan dan binnen een normale (overheids)venootschap. Dit terwijl op grond van de door gemeenten afgegeven garantstelling er juist sprake is van een grote gebondenheid. De directie en RvC beschikken daarbij over een groot aantal vrijheidsgraden.

Wij merken ten aanzien van dit punt op dat de betrokkenheid en invloed al in zekere mate voor aandeelhouders is vergroot en leiden dit o.a. af uit uw constatering dat de aandeelhouders bijvoorbeeld zelf een besluit hebben genomen tot verruiming van de beleidsvrijheid van de directie ten aanzien van bedrijfsactiviteiten op grond van de vastgestelde strategie 'van afval naar grondstoffen, energie en duurzaamheid'. Daarbij zijn het ook de aandeelhouders geweest die dit vervolgens hebben ingeperkt door het invoeren van investeringstypen met verschillende regimes en voorwaarden ten aanzien van besluitvorming, gemeentelijke deelname en garantstelling en afbakening van risico's. Ook ten aanzien van het informeren van aandeelhouders over door de HVC genomen of te nemen beheersmaatregelen om (potentiële) risico's te minimaliseren wordt gesteld dat in de praktijk de aandeelhouders door het bestuur worden geïnformeerd en gehoord ook aangaande besluitvorming die strikt formeel niet met de AvA besproken hoeft te worden, waarbij bewust door directie en RvC de keuze wordt gemaakt wel met de AvA te spreken, dit met het oog op mogelijke politiek-bestuurlijke gevoeligheid. En ten aanzien van de informatievoorziening tussen de HVC en de aandeelhouders aangaande besluitvorming over investeringen en visievorming is er sprake van grote transparantie en aanzienlijke informatiestroom richting aandeelhouders-wethouders en ambtelijk adviseurs.

Op grond van deze voorbeelden willen wij u meegeven dat een (niet bindend) recht op voordracht duidelijk als meerwaarde moet hebben dat de betrokkenheid en invloed van de aandeelhouder hiermee ook echt wordt vergroot ten opzichte van de huidige niet geformaliseerde wijze waarop aandeelhouders reeds zijn betrokken en hun invloed kunnen uitoefenen.

(B) Lokaal onderzoek

Daar waar het gemeenschappelijke onderzoek in gaat op de interactie tussen de HVC en de gemeenten als aandeelhouder richt het lokale onderzoek zich op de afstemmings-, informatie-, verantwoordings- en besluitvormingsprocessen binnen gemeenten waarbij het onderzoek zich ook

richt op de wijze waarop de aandeelhoudersrol in HVC door de Gemeenschappelijke Regeling Afvalschap IJmond Zaanstreek is ingericht en wordt bestuurd.

Onze bestuurlijke reactie richt zich met name op de door de rekenkamer geformuleerde conclusies en aanbevelingen van het samenvattende bestuurlijke rapport "afstand nemen van afval", onderverdeeld naar aanbevelingen die alleen betrekking hebben op Beverwijk, aanbevelingen met een breder karakter en een aanbeveling die betrekking heeft op toekomstige gemeenschappelijke regelingen.

Echter eerst gaan wij in op het door u gehanteerde **normenkader** voor het lokaal onderzoek.

Om een goed oordeel te kunnen vellen over de bestaande sturing en controle binnen onze gemeente is op basis van een aantal thema's door u een normenkader gehanteerd om de mate van deze sturing en controle op de deelneming in HVC via de verbonden partij GR AIJZ 2007 te bepalen. Deze normen hebben betrekking op de aansturing van de verbonden partijen, de betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming omtrent HVC en de informatievoorziening aan de raad. Wij zijn van mening dat de door u opgestelde normen ook bruikbaar zijn als kader om tot verbetervoorstellen te komen en daarmee tot verbetering van het functioneren van onze gemeente in haar rol van eigenaar/aandeelhouder. Wij stellen echter vast dat het *achteraf* opgestelde normenkader in deze omvang, tot op heden geen bekend en vastgesteld kader is geweest voor ons handelen en die van alle betrokkenen. U onderschrijft dit met uw conclusie dat de gemeenteraad geen specifieke beleidskaders aan ons college heeft meegegeven ten aanzien van de deelneming in de GR AIJZ.

U stelt verder vast dat de raad tot op heden niet vooraf werd betrokken bij de besluitvorming aangaande investeringen en strategiewijziging van HVC. Wij merken op dat dit paste in zowel onze wijze van handelen als dat van de raad. Zo heeft de in het verleden vanuit een raadsfractie gestelde vragen over de investeringen bij HVC, zoals door u is aangehaald, of andere informatiemomenten over HVC, destijds niet geleid tot een door de raad aan ons opgedragen wijziging van ons handelen i.c. het in het vervolg actief vooraf betrekken van de raad bij besluitvorming van investeringen bij HVC.

Wij beschouwen daarom de uiteindelijk door u toegepaste beoordeling op deze normen mede vanuit dit perspectief en zien dit beoordeelde kader dan ook niet uitsluitend als een waardeoordeel over ons handelen tot op heden, maar eveneens als een vertrekpunt om tot verbetervoorstellen te komen en daarmee tot verbetering van het functioneren van alle betrokkenen en onze gemeente in haar rol van eigenaar/aandeelhouder. Ook ten aanzien deze verbetervoorstellen vragen wij u nadrukkelijk om rekening te houden met ons advies om te komen tot "informatie op maat" zoals genoemd bij het gemeenschappelijke onderzoek.

Aanbevelingen die van toepassing zijn op de gemeente Beverwijk

(12). Geef het college beleidskaders mee met betrekking tot de deelneming in HVC. De beleidskader kunnen bijvoorbeeld vastgelegd worden in de Nota Verbonden Partijen.

Wij merken op dat er tot op heden niet gehandeld is zonder kaders. Zo wordt v.w.b. onze deelname in HVC als aandeelhouder gebruik gemaakt van het beoordelingskader van de GR AIJZ 2007 (jaarrekening en begroting). Verder wordt in de jaarstukken en de programmabegroting van onze gemeente door ons college verantwoording afgelegd aan de raad en in de verplichte paragraaf verbonden partijen wordt, conform de uitgangspunten van het besluit begroten en verantwoord (BBV), gerapporteerd over de te realiseren doelstellingen en financiële gegevens zoals de ontwikkeling van het resultaat, de financiële risico's en eventuele budgettaire gevolgen van zowel de

verbonden partij GR AIJZ 2007 zelf als van de HVC. Deze paragraaf is daarmee een belangrijk instrument voor de raad om te controleren of het college haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert. In deze paragraaf is ook als kader de zogenaamde ballotageovereenkomst opgenomen waarbinnen aandeelhoudende gemeenten opereren en waarbij de omvang van de gegarandeerde leningen per 2006 is gemaximeerd en gemeenten kunnen worden aangesproken voor een eventueel nadelig jaarrekeningresultaat van HVC.

Verder kan er in algemene zin worden opgemerkt dat op grond van de verordening "inhoudende bepalingen met betrekking tot de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van raadscommissies" er globale afspraken zijn gemaakt over het recht tot verslag doen door leden van gemeenschappelijke regelingen aan de raadscommissie en het recht tot verslag vragen en ter verantwoording roepen van leden van gemeenschappelijke regelingen door raadscommissieleden.

Vanuit deze bestaande kaders voert de raad haar kaderstellende en controlerende taken uit en het college zijn bestuurlijke en uitvoerende taken waarbij zij gebonden zijn aan relevante interne en externe wet- en regelgeving. Voor wat betreft de aanbeveling aangaande nieuwe beleidskader geven wij u mee dat deze een duidelijke meerwaarde moeten hebben ten opzichte van de aangehaalde bestaande kaders.

Ten aanzien van de Nota Verbonden Partijen zoals genoemd in de aanbeveling stellen wij vast dat u bij uw uiteindelijke beoordeling van de normen niet bent ingegaan op de inhoud van deze door ons college op 11 februari 2014 vastgestelde *Kadernota Verbonden Partijen*, waarbij de gemeenteraad is voorgesteld om hiermee in te stemmen, alleen omdat tijdens de uitvoering van uw onderzoek deze vaststelling door de gemeenteraad nog niet had plaatsgevonden.

Bedoelde nota stelt kaders voor deelname in, wijziging en beëindiging van een relatie in een verbonden partij, de rollen en verantwoordelijkheden van de raad, het college en het ambtelijk apparaat, de verantwoordingseisen die gesteld worden aan de verbonden partij en de controle- en regiefunctie. De nota draagt daarmee bij aan een eenduidige aanpak en tijdig inzicht in eventuele risico's op het gebied van verbonden partijen, waarmee de gemeente op dit punt "in control" kan blijven en fungeert daarbij als controlemiddel voor de raad.

We stellen vast dat als gevolg van uw formele overweging om de kadernota i.c. het raadsbesluit in zijn geheel buiten beschouwing te laten bij uw bevindingen en uitwerking van de eerder genoemde thema's van informatievoorziening en procesafspraken, en in het bijzonder bij de beoordelingen van de verder uitgewerkte normen, dit uiteindelijk de negatieve scores op meerdere punten in uw rapportage tot gevolg heeft. Wij zijn echter van mening dat ons collegebesluit van 11 februari j.l. wel degelijk enige relevantie heeft en dat dit daarom wel in zekere mate betrokken had kunnen worden in uw rapportage hetgeen daarmee naar onze mening zou kunnen leiden tot een andere (positieve) beoordeling op genoemde uitgewerkte normen. Wij willen u dan ook meegeven om bij het aanbieden van uw rapport aan de raad op dit punt een aanvulling hierop te doen.

(13). De deelneming aan HVC draagt bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. Formuleer heldere en toetsbare beleidsdoelstellingen ten aanzien van milieu en duurzaamheid dit in relatie tot de deelneming in HVC.

HVC verricht activiteiten op het gebied van duurzaamheid die eveneens bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen op dit punt. Van deze activiteiten wordt jaarlijks verantwoording afgelegd in het zogenaamde duurzaamheidsverslag als onderdeel van het jaarverslag van HVC. Voor zover bestaande gemeentelijke beleidsdoelstelling ten aanzien van milieu en duurzaamheid in relatie tot de deelneming in HVC nog onvoldoende zijn beschreven, lijkt aanvulling op dit punt wenselijk waarbij waarnodig afstemming met de duurzaamheidsactiviteiten van HVC nodig kan zijn.

In lijn met uw aanbeveling merken wij nog op dat in het gezamenlijke rapport als aanbeveling is opgenomen “*Het aanpassen van de doelomschrijving van de gemeenschappelijke regeling en dit in lijn te brengen met uitbreiding van de bestaande strategie en doelen van afvalverwerking van HVC in casus de focus op duurzaamheid en HVC als grondstoffenbedrijf en energieleverancier*”. Deze aanbeveling is niet terug te lezen in uw bestuurlijk rapport “Afstand nemen van afval”. Wij onderschrijven de wenselijkheid van uw aanbeveling en stellen dan ook voor om deze alsnog in uw bestuurlijk rapport op te nemen.

(14). Laat het college weten dat de gemeenteraad vooraf betrokken wil worden bij de besluitvorming over de strategiewijziging van HVC en de investeringsbeslissingen die van invloed zijn op de garantstelling.

In dit verband verwijzen wij naar onze opmerkingen ten aanzien van de informatieomvang zoals verwoord bij de aanbevelingen die van toepassing zijn op “beleid en risico” en ons advies bij aanbeveling no. 8 om gebruik te maken van een nader te definiëren kader met benoemde/begrensde risico’s, en dit ook te betrekken bij uw aanbeveling inzake strategiewijzigingen en investeringsbeslissingen.

15. Pas de informatiestructuur in de begroting en jaarrekening op de in het rapport genoemde onderdelen aan.

Ter verduidelijking maken wij uit uw bevindingen hierover op dat het hier gaat om in onze jaarrekening en begroting alle ontwikkelingen bij de HVC op te nemen die risicoverhogend zijn op een eventuele aanspraak van HVC op de garantstelling. Ook op dit punt willen wij de raad meegeven hiervoor een nader te definiëren kader met benoemde/begrensde risico’s op te stellen teneinde het onderscheid te houden tussen “aanvaardbare” en “reële” risico’s.

Ten aanzien van uw bevinding inzake het opnemen van de garantstellingsprovisie en deelneming/aandelenkapitaal in HVC in de toelichting op de balans van onze begroting/jaarrekening merken wij op dat de provisie verantwoord wordt op het product afvalverwijdering en onderdeel is van alle begrote en werkelijke lasten en baten van dit product. Het aandelenkapitaal is als toelichting opgenomen in de paragraaf verbonden partijen en daarmee in feite een toelichting op de balans welke een beknopte weergave op totaalniveau beoogd te zijn.

In een eerdere terugkoppeling van uw kant heeft u aangegeven dat het separaat kenbaar maken van deze provisie en deelneming via de toelichting op de balans geen verplichting is maar de informatiewaarde zou verhogen ten opzichte van de bestaande vastlegging. Op dit punt willen wij de raad meegeven aandacht te blijven houden voor de “informatiewaarde” in plaats van “meer informatie”.

16. Maak onderscheid in de rol van de gemeente als opdrachtgever (dienstverlening) en de gemeente als aandeelhouder (koers van het bedrijf).

U stelt voor een scheiding aan te brengen in onze bestuurlijke verantwoordelijkheid en verschillende wethouders aan te wijzen: een wethouder-aandeelhouder en een wethouder-opdrachtgever. Bij uw bevindingen geeft u aan dat het voor de gemeenteraden en colleges “zeer moeilijk” is om de bestaande HVC-constructie te begrijpen en dat het “heel moeilijk” is om de juridische, financiële en organisatorische consequenties te doorgronden van genomen en nog te nemen besluiten. Ook wordt door u genoemd dat de complexiteit van het speelveld en de onderwerpen, een mate van financiële-, technische-, juridische- en sectordeskundigheid vergt.

U stelt dat de huidige (meng)vorm van een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partij als HVC een combinatie van rollen met zich meebrengt van enerzijds de gemeente als opdrachtgever voor afvalverwerking en anderzijds de gemeente als drager van (financiële) risico's van eigenaar en ondernemer, waarbij deze combinatie van rollen tegenstrijdig lijkt met de principes van good governance. Wij stellen vast dat deze tegenstrijdigheid niet een absolute en zekere beperking voor deze mengvorm met zich meebrengt vanuit genoemde principes.

Wij zijn van mening dat onze dienstverlening ten aanzien van de inzameling van huishoudelijk afval en onze hiervoor vigerende uitvoeringsovereenkomst met HVC, een verwevenheid heeft met de koers van HVC. Wij denken daarbij onder andere aan besluiten die genomen worden bij HVC in het kader van het verhogen van het materiaalhergebruik en de hierbij behorende inzamelconcepten en investeringen. Maar ook ten aanzien van de tarieven voor de inzameling en verwerking zoals deze binnen HVC worden vastgesteld en uiteindelijk doorwerken in de afrekening naar onze gemeente op basis van de uitvoeringsovereenkomst. Omwille van de aangehaalde complexiteit en verwevenheid raden wij verschillende wethouders af en zijn wij van mening dat de benodigde opbouw en verankering van deskundigheid bij één wethouder meer gewaarborgd is dan via de voorgestelde functiescheiding.

Aanbevelingen met een breder karakter

17. Stel een informatieprotocol op dat is gericht op de bewuste beïnvloedingsmomenten van de stakeholders.

In dit verband verwijzen wij eveneens naar onze opmerkingen ten aanzien van de informatieomvang zoals verwoord bij de aanbevelingen die van toepassing zijn op “beleid en risico” en in het bijzonder naar ons advies bij aanbeveling no. 7.

Verder merken wij op dat de raad regulier geïnformeerd is over lopende en ingrijpende zaken aangaande onze indirecte deelname in HVC op basis van vaste agendering van “mededelingen over deze verbonden partij” in de raadscommissie. Wij stellen vast dat er geen nadere definitie dan wel invulling is bepaald voor “ingrijpende gevolgen” en dat de wetgever het aan de praktijk over laat om hier invulling aan te geven.

In relatie tot het recht tot verantwoording roepen van leden van de gemeenschappelijke regeling door raadscommissieleden is er in de door u onderzochte periode één inconsistentie in berichtgeving aan de raad vastgesteld. Wij stellen vast dat hier geen sprake is van structurele tegenstrijdige informatie-uitwisseling en voegen hier aan toe dat de wisseling met vier verschillende verantwoordelijke portefeuillehouders Reiniging in de afgelopen collegeperiode 2010-2014, niet altijd heeft bijgedragen

aan een zekere consistentie in opbouw van bestuurlijke parate kennis op het gebied van afvalinzameling i.c. de indirecte deelname in HVC via de GR AIJZ.

Wij hechten er waarde aan om op te merken dat ons college ten aanzien van deze deelname tot op heden heeft geopereerd binnen de gestelde uitgangspunten en beschikbare instrumenten voor de bestuurlijke en uitvoerende taken. Wij stellen vast dat het opstellen van de rapporten door de rekenkamer met daarin aanbevelingen om financiële en niet financiële risico's van onze deelname in HVC te minimaliseren, dan ook niet als aanleiding heeft onze wijze van bestuurlijk en uitvoerend handelen in de afgelopen jaren maar is getriggerd vanuit de berichtgeving in de media over de omvang van garantstellingen van gemeenten aan HVC en de veronderstelde risico's die hiermee gemoeid zijn. Vanuit dit gegeven beschouwen wij de rapporten daarom als aanvulling op ons bestaande handelen, en daarmee als middel om te komen tot het waarborgen van verder afdoende adequate sturing, beheersing, verantwoording en toezicht houden op onze indirecte deelname in HVC.

18. Breng het huidige, complexe besturingsmodel helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft.

Conform onze opmerking bij aanbeveling 2 stellen wij vast dat vanuit het gemeenschappelijk onderzoek wordt geconcludeerd dat het besturingsmodel functioneert zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten. Op basis van deze conclusie en zoals ook in de toelichting bij deze aanbeveling is verwoord gaat het dus niet om het feit dat het besturingsmodel niet naar behoren zou functioneren maar meer dat adequaat inzicht dat hierover bij betrokkenen ontbreekt, wordt ontwikkeld en behouden blijft.

19. Ga na in hoeverre de constructie HVC-AIJZ-Beverwijk v.w.b. "niet-Europees aanbesteden" en ongeoorloofde (mededingings) bevoordeling en staatssteun, in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.

Uw suggestie om de jaarrekening van HVC te laten voorzien van de omzetverdeling tussen activiteiten voor aandeelhouders en derden en publieke en commerciële activiteiten inzichtelijk te maken onderschrijven wij. In uw bevinding over dit punt stelt u vast dat er sprake is van een toename van de hoeveelheid geïmporteerd afval en uitbreiding van kerntaken bij HVC met duurzame energie (wind en zon) en reststromen (biomassa en warmte), waardoor momenteel voor wat betreft de afvalverbranding de verhouding publiek-commercieel 45%-55% is en ten aanzien van de verhouding tussen het totaal van activiteiten in het publieke en commerciële domein deze verhouding momenteel 70% publiek (eis is 80%) en 30% commercieel is (op basis van omzet). Er ligt hier geen berekening aan ten grondslag en de aannames zijn gebaseerd op bestudering van documenten en gevoerde gesprekken. Voor ons dus ook niet duidelijk welke uitgangspunten voor deze aannames gehanteerd is. Mogen bijvoorbeeld activiteiten die indirect/direct bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van gemeenten, zoals zonne- en windenergie, daarom tot de publieke taak gerekend worden? Mag de energie die wordt opgewekt met het verbranden van geïmporteerd afval en die uitsluitend wordt geleverd aan de aandeelhoudende gemeenten, tot de publieke taak gerekend worden? Een nadere onderbouwing van uw aannames vinden wij wenselijk.

Wij stellen verder vast dat u bij de door u veronderstelde risico's een causaal verband legt tussen enerzijds het niet voldoen door aandeelhouders aan de criteria van "niet Europees aanbesteden", op grond waarvan garanties kunnen intreden, en waardoor er anderzijds sprake zou kunnen zijn van

ongeoorloofde (mededingings) bevoordeling en staatssteun. Verder stelt u dat het verlenen door aandeelhoudende gemeenten van een zogenaamd uitsluitend recht aan HVC voor het be- en verwerken van het huishoudelijk afval noodzakelijk is voor het onderhands mogen gunnen hiervan aan HVC. U heeft hierover getracht duidelijkheid te verkrijgen door verder onderzoek te doen en u heeft uw bevindingen vastgelegd in een aanvullende notitie "Inventarisatie vestiging uitsluitend recht bij 19 betrokken gemeenten. U stelt hierin vast dat bij 2 gemeenten een besluit tot uitsluitend recht aan HVC is genomen en dat bij 2 gemeenten dit in voorbereiding is. Bij 15 gemeenten is het uitsluitend recht niet toegekend, waaronder de gemeente Beverwijk. U stelt dat dit geen probleem hoeft te zijn als dan maar wel voldaan wordt aan het criterium dat ten minste 80% van de activiteiten van HVC publieke activiteiten betreft. Aangezien dit niet aan de orde is, zoals hierboven aangehaald, is verlening van een uitsluitend recht aan HVC voor be- en verwerking van afval noodzakelijk. Echter vervolgens merkt u op dat het feit dat er bij gemeenten geen besluit is genomen, dit niet wil zeggen dat er geen uitsluitend recht is toegekend op grond van een drietal invalshoeken waarbij door u wordt vermeld dat geen nader onderzoek is gedaan naar de juridische haalbaarheid van deze invalshoeken.

Ten tijde van de overgang van de afvalinzameltaken van de GR ReinUnie naar HVC hebben wij ons juridisch door een gerenommeerd bureau laten adviseren hetgeen toen heeft geleid tot verstrekking van alleen het uitsluitend recht voor de inzameling van huishoudelijk afval. Wij zijn van mening dat met onze toekenning van alleen dit uitsluitend recht alsmede op grond van artikel 12 van de ballotageovereenkomst waarbij aandeelhouders zijn verplicht het verbrandbare afval alsmede gft-afval ter verwerking aan te bieden aan HVC, ook bedoeld uitsluitend recht voor be- en verwerking van afval is verleend.

Wij betreuren het dat er door u nu een (negatief) beeld is geschetst waarbij door onze gemeente en 14 andere, mogelijk niet is voldaan aan de criteria van "niet Europees aanbesteden", met alle aanzienlijke (financiële) risico's van dien, terwijl er wel uitsluitend recht verleend kan zijn op basis van invalshoeken die door u zijn aangehaald. U spreekt bij uw aanbeveling no. 22 zelfs van onrechtmatig handelen. Omwille van de genoemde aanzienlijke risico's hadden wij verwacht dat u zelf eerst deze invalshoeken op juridische haalbaarheid had onderzocht waardoor mogelijk het hierboven aangehaalde negatieve beeld achterwege had kunnen blijven.

Wij zijn van mening dat een oordeel over het aanpassen van de constructie HVC-AIJZ-Beverwijk nu niet aan de orde is en dit oordeel slechts alleen mogelijk is op basis van een (juridisch) onderzoek door externe deskundigen op het gebied van Europese aanbestedingsregels, bevoordeling en staatssteun, waarbij zondig enige twijfel vast komt te staan of de gekenschetste risico's daadwerkelijk aan de orde zijn.

20. Breng in overleg met andere aandeelhouders de gehele constructie (HVC-gemeenschappelijke regelingen-gemeenten) in lijn met de publieke taak.

De aanbeveling kan tot gevolg hebben dat de bestaande activiteiten van HVC beperkt moeten worden tot de afvalinzameling/verwerking en duurzaamheid voor zover dit laatste bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen op dit punt. Duidelijk moet worden welke consequenties dit heeft voor de andere activiteiten die bij HVC onderhanden zijn en in welke mate dit dan doorwerkt in de resultaten van HVC en bijdragen van gemeenten. Wij zijn dan ook van mening dat de reikwijdte van deze aanbeveling nu niet te overzien is en ook op dit punt nader onderzoek verricht moet worden voor alle aandeelhouders alvorens hierover met elkaar in overleg te kunnen treden.

21. Heroverweeg of de gekozen constructie nog steeds de meest effectieve is om afvalverwerking vorm te geven.

Inperking van de bestaande garantstelling in omvang en activiteiten lijken bij te kunnen dragen aan het beperken van risico's voor aandeelhoudende gemeenten maar ook hiervoor geldt dat eerst duidelijk moet worden welke consequenties dit heeft voor alle betrokken partijen. In de lijn van onze opmerking bij aanbeveling 20 stellen wij dan ook ten aanzien van deze aanbeveling voor om eerst hierover nader onderzoek te doen alvorens te bepalen of de gekozen constructie heroverwogen moet worden en zo ja wat dan de meest effectieve vorm is om dit te doen.

22. de gekozen constructie en handelwijze zorgt mogelijk voor strijdigheid met regels. Aanbevolen wordt om dit gezamenlijk in HVC verband na te gaan.

U merkt hierover op dat er mogelijk aandeelhoudende gemeenten zijn die geen alleenrecht hebben verstrekt aan HVC voor de afvalinzameling en dat hiermee onrechtmatig is gehandeld. Beverwijk heeft dit alleenrecht wel verstrekt maar onduidelijk is of onze gemeente, en ook andere aandeelhoudende gemeenten, het expliciete alleenrecht voor de afvalverwerking wel goed geregeld hebben. Dat ook een expliciet alleenrecht voor de afvalverwerking verstrekt zou moeten zijn is voor ons nieuw. Wij zijn op grond van de door ons in het verleden aangegane gemeenschappelijke regeling AIJZ en de laatst hierop volgende gemeenschappelijke regeling GR AIJZ 2007 alsmede de vigerende ballotageovereenkomst, in de veronderstelling geweest dat de verwerking van afval door HVC daarmee afdoende is geregeld. Dit mede op grond van de in de ballotageovereenkomst opgenomen verplichting om ons huishoudelijk (verbrandbaar) afval en gft afval (via de GR AIJZ) aan te bieden aan HVC.

Wij onderkennen met u de eventuele risico's voor alle deelnemende gemeenten ingeval zondermeer komt vast te staan dat er sprake is van onrechtmatig handelen door gemeenten als gevolg van het nalaten van het verstrekken van het uitsluitend recht op grond waarvan gemeenten niet langer zonder aanbestedingsprocedure mogen gunnen aan HVC en er zo tekorten kunnen ontstaan bij HVC die als gevolg van de ballotageovereenkomst gedragen moeten worden door alle deelnemende gemeenten. Evenals bij aanbeveling no. 19 geldt hier eveneens onze kritische opmerking over het mogelijk onnodig geschetste negatieve beeld. In de lijn van ons advies bij uw aanbeveling no.19 is eerst aanvullend onderzoek nodig om vast te stellen of de veronderstelde risico's reëel zijn.

23. Aanbevolen wordt om de resultaten van de onderzoeken van de rekenkamer(commissies) in de AvA te behandelen.

Hierbij dient ons inziens dan ook rekening gehouden te worden met de noodzakelijk nog te verrichten onderzoeken, zoals aangehaald bij de verschillende aanbevelingen, alvorens over te gaan tot behandeling van het totaal in de AvA. Dit gezien de onderlinge verwevenheid van alle aanbevelingen. Gezien de omvang en complexiteit van de materie en uw voorstel om alle aandeelhoudende gemeenten en waterschappen te horen in de AvA, is een duidelijke professionele regie op dit punt wenselijk.

Aanbevelingen voor het aangaan van toekomstige gemeenschappelijke regelingen

24. Evalueer de doelstellingen van de verbonden partij en zorg daarbij voor een exit-strategie.

In zijn algemeenheid lijkt het goed om voor toekomstige verbonden partijen evaluatiemomenten in te gaan bouwen en te bezien of een exit strategie mogelijk dan wel wenselijk is om op te nemen. Ingeval de GR AIJZ 2007 op grond van de uitwerking van bovenstaande aanbevelingen aan bijstelling/vernieuwing toe zou zijn, lijkt echter vanwege de complexiteit van de constructie HVC-GR AIJZ2007-Beverwijk en de bestaande sterke verwevenheid van onze gemeente met HVC via de GR AIJZ, een hierin op te nemen exit-strategie aan de hand van een hiervoor op te stellen ontvlechtigingsprotocol bijna ondoenlijk. U stelt vast dat vanwege de stringente voorwaarden uit de ballotageovereenkomst aandeelhoudende gemeenten feitelijk niet uit de constructie kunnen stappen en dat het voortbestaan van HVC daarmee voor de gemeente een zelfstandig belang is geworden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de bestaanszekerheid van HVC in het geding is ingeval aandeelhouders actief gebruik gaan maken van deze mogelijkheid.

In lijn met deze aanbeveling heeft IPR Normag als aandachtspunt voor de raad in haar gemeenschappelijk rapport opgenomen om een afzonderlijk gemeentelijk aandeelhouderschap in plaats van een gezamenlijke via een gemeenschappelijke regeling, te overwegen. Wij verwijzen u ten aanzien van dit punt naar onze zienswijze zoals verwoord bij aanbeveling no. 3 van het gemeenschappelijke rapport.

(C) Tot slot

Zoals al eerder aangegeven bij aanbeveling no. 19 en 22 betreuren wij het door u geschetste beeld van aanzienlijke risico's voor gemeenten terwijl juridisch nader onderzoek nog nodig is. Wij geven u op dit punt nogmaals mee dat wij vanaf het begin van ons aandeelhouderschap in HVC in de veronderstelling zijn dat wij voldoen aan het uitsluitend recht aan HVC voor de be- en verwerking van afval en gft op grond van de ballotageovereenkomst en het eerder verleende uitsluitend recht voor de afvalinzameling aan HVC. Dit beeld is ook bevestigd door een gerenommeerd juridisch bureau die ons begeleid heeft ten tijde van de overname van de afvalinzamelactiviteiten van de GR ReinUnie door HVC per 1-1-2007 en toen geen uitsluitend recht voor de be- en verwerking heeft geadviseerd. Wij betreuren het dan ook dat er op dit punt in uw rapportage de mogelijkheid van onrechtmatig handelen door onze gemeente is aangehaald zonder dat vaststaat of dit ook echt aan de orde is.

Tot slot zijn wij van mening dat de onderzoeksresultaten zoals vastgelegd in de verschillende rapporten inzicht geeft in de constructie HVC-GR AIJZ2007-Beverwijk waarbij duidelijkheid wordt gegeven over het ontstaan van HVC en de verbonden partijen en op grond van feitenonderzoek verbeterpunten op de constructie voor alle betrokkenen zijn geformuleerd. Wij zijn het met u eens dat het besturingsmodel dermate complex is waardoor het zicht op onderlinge samenhang in sturen, beheersen en toezicht houden wordt belemmerd en een goede sturing en controle zeer lastig en in sommige gevallen onmogelijk is. Wij hopen dat uw aanbevelingen uiteindelijk tot resultaat hebben dat alle betrokkenen ook daadwerkelijk een verbeterde sturing en controle gaan ervaren. Wij danken u voor uw inzet bij de totstandkoming van de rapporten en verzoeken u om onze bestuurlijke reactie te betrekken bij uw behandeling van alle aanbevelingen in de raadscommissie/raad.

Hoogachtend,
de gemeentesecretaris, de burgemeester

mw. mr. A.L. Schölvinck J.F.C. van Leeuwen

Bijlage(n): geen

5.2 / Nawoord op de Bestuurlijke reactie van het College van 20 mei 2014.

Wij danken het college voor de uitgebreide reactie op ons onderzoek.

De RKC constateert dat het college zich grotendeels kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen. Het college heeft een reactie gegeven per aanbeveling. Dit wordt door de RKC op prijs gesteld. Daarmee maakt het College het voor de gemeenteraad zeer inzichtelijk wat de standpunten van het college zijn van de aanbevelingen.

Een aantal malen doet het college aanvullende suggesties: " willen wij u meegeven".. De RKC heeft deze (aanvullende) suggesties gelezen als suggesties aan de gemeenteraad. Een voorstel om een aanbeveling uit het gezamenlijk rapport over te nemen in ons bestuurlijk rapport wordt door de RKC overgenomen. (Dit wordt aanbeveling 13 A)

In ons nawoord gaan wij in op de opmerkingen van het college en de aanvullende overwegingen die het College meegeeft aan de raad. Wij hebben er voor gekozen om dit in ons nawoord niet per aanbeveling te doen maar themagericht.

Algemeen

Onze onderzoeken zijn er op gericht om inzicht te geven in het besturingsmodel van HVC en de invloed van de gemeenteraad op HVC. Uit de omvang van de rapporten blijkt dat de materie ingewikkeld en omvattend is en vele invalshoeken kent.

Onze conclusies en aanbevelingen zijn er op gericht om als gemeente Beverwijk de grip op de verbonden partij HVC waar nodig te verbeteren. HVC is opgericht in 1990, met een kleiner takenpakket en veel minder aandeelhouders. Anno 2014 is de wereld veranderd. Afvalmarkt en energiemarkt zijn aan verandering onderhevig, HVC doet veel meer activiteiten dan in 1990 en het aantal en aard van aandeelhouders is gewijzigd, wet- en regelgeving is lokaal en Europees aangescherpt. In de onderzoeksrapporten wordt op al deze deelaspecten uitgebreid ingegaan.

Samengevat komen de aanbevelingen van de RKC aan de gemeenteraad er op neer om het college opdracht te geven om met alle andere aandeelhouders te onderzoeken of de gemaakte afspraken uit 1990 (o.a. de ballotageovereenkomst en de keuze voor het besturingsmodel) en aanvullende afspraken die later zijn gemaakt, te onderzoeken of deze nog steeds voldoende en adequaat zijn om de situatie in 2014 en komende jaren het hoofd te bieden.

Informatievoorziening

Bij verschillende aanbevelingen wordt door het college in haar reactie ingegaan op de informatievoorziening.

Er zijn twee onderzoeken uitgevoerd.

Het gezamenlijk onderzoek betreft de relatie tussen HVC en de aandeelhouder en het andere onderzoek focust meer op de relatie aandeelhouder gemeenteraad. In dit onderzoek is geconstateerd dat er veel en veel gedetailleerde informatie van HVC aan de aandeelhouder wordt verstrekt. Onze conclusie was dat door de veelheid aan informatie de informatie niet per se toegankelijk was. Daarbij is de informatie vaak niet geschikt om een op een te delen met de gemeenteraad. Voorgesteld wordt om HVC te vragen naar informatie op maat. HVC heeft in haar reactie aangegeven deze suggestie te willen en kunnen overnemen. Wij bevelen aan dat het vanuit de aandeelhouders dit nog eens onder de aandacht wordt gebracht aan HVC.

De informatievoorziening van de "aandeelhouder" aan de gemeenteraad concentreert zich op de jaarrekening en begroting van de GR AIJZ en de risicoparagraaf in de Programmabegroting en de jaarstukken.

Wij hebben geconcludeerd dat de informatievoorziening aan de raad afkomstig van de GR AIJZ summier is en altijd achteraf.

De informatie in de risicoparagraaf van Beverwijk was verreweg het meest uitgebreid van de vier onderzochte gemeenten. Wij hebben ook geconstateerd dat door een paar kleine aanpassingen de informatievoorziening voor wat betreft de Programmabegroting en Jaarstukken de kwalificatie "goed" zou kunnen krijgen. Wij denken dat de gemeenteraad hier mee gebaat is en wij bevelen u aan om onze aanbeveling op dit punt over te nemen.

Daarnaast wordt de gemeenteraad ad hoc geïnformeerd over ontwikkelingen over HVC. Belangrijke investeringsbeslissingen zijn niet vooraf met de raad gedeeld.

De raad is bijvoorbeeld niet expliciet gevraagd of:

- o -e raad kan instemmen om de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente te realiseren door te gaan participeren in een windmolenpark.
- o Of de gemeente Beverwijk garant wil staan voor de leningen die HVC is aangegaan om het windmolenpark te financieren.

Het college merkt in haar reactie op dat in de huidige werkwijze van raad en college men er onvoldoende op bedacht was om deze informatie met de raad te delen en dat de raad er ook niet om gevraagd heeft. Wij bevelen de gemeenteraad daarom aan om met het college afspraken te maken (het informatieprotocol) hoe en op welk tijdstip de gemeenteraad in de toekomst over deze (en andere) onderwerpen geïnformeerd wil worden. De door het college genoemde notitie van december 2013 over aparte dochtervennootschappen is bijvoorbeeld belangwekkend voor de risicobeheersing en daardoor zeer belangrijk voor de gemeenteraad.

Verdere onderzoeken en uitwerken van oplossingen

Het college geeft in haar reactie aan dat er op verschillende punten in HVC / aandeelhouder verband aanvullend onderzoek gedaan moet worden. Eventuele beslissingen over veranderingen kunnen pas genomen worden als er aanvullend onderzoek is gedaan. Dit wordt door de rekenkamercommissie zeer zeker erkent en ook van harte ondersteund. De onderzoeken vormen slechts een aanzet tot mogelijke oplossingen.

Onze onderzoeken brengen in kaart welke risico's er zijn en hoe de gemeenteraad daarover is geïnformeerd. In het gezamenlijke onderzoek en in het lokale onderzoek staan oplossingsrichtingen geschetst. Wij hebben gemeend, dat nu er zo diepgaand onderzoek gedaan was, wij de gemeenten mogelijke oplossingsrichtingen niet wilde onthouden. De mogelijke oplossingen komen in onze aanbevelingen terug.

Wij bevelen de gemeenteraad aan om het college de opdracht te geven om met de andere aandeelhouders (zowel in HVC verband als in GR AIJZ verband):

- Te bepalen of de door ons geschetste risico's en problemen worden gedeeld.
- Met aandeelhouders te werken aan oplossingen voor de vastgestelde problemen en risico's.

De gemeenteraad te betrekken bij deze risico-inventarisatie en oplossingen en de bevindingen terug te koppelen aan de gemeenteraad.

Aanbesteden en inbesteden

(reactie van het College op aanbeveling 19)

Op de eerste plaats willen wij opmerken dat wij absoluut niet de intentie hebben gehad om een negatief beeld te schetsen. Wij wijzen op de risico's. Wij hebben op een integere manier onderzoek gedaan en onze bevindingen zo eerlijk mogelijk aan u gepresenteerd.

In de begeleidende brief van 14 maart over het ambtelijk wederhoor van de Nota van bevindingen Deelnemingen van Zaanstad en de IJmondgemeenten via de Gemeenschappelijk Regeling Afvalschap in de verbondenpartij HVC hebben wij bijvoorbeeld een passage opgenomen over gegevens en openbaarheid, juist op dit punt. En de vraag daarbij gesteld of deze gegevens openbaar gemaakt konden worden. Daar is geen reactie opgekomen.

Om te mogen inbesteden zijn er kortweg twee voorwaarden waaraan moet worden voldaan:

- De omzet wordt voor minimaal 80% behaald uit publieke taken en maximaal 20 % uit commerciële activiteiten
- De aandeelhoudende gemeenten moet het alleenrecht hebben gevestigd voor afvalinzameling én afvalverwerking in een openbaar document.

In het gezamenlijk rapport (relatie HVC- aandeelhouder) is door de onderzoekers vastgesteld op basis van bronnenonderzoek bij HVC dat de omzetverdeling 70% publiek en 30% commercieel is. Deze bevinding is aan HVC in het wederhoor traject met HVC voorgelegd en is (ook later) niet door HVC betwist.

Deze bevinding was voor ons aanleiding om in het lokale onderzoek expliciet onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het aanbesteden / inbesteden. Hiervoor zijn gerenommeerde juristen ingeschakeld met kennis van zaken op dit onderwerp. In de Nota van Bevindingen Beverwijk, GR AIJZ en HVC wordt hier zeer uitgebreid op ingegaan.

Wij hebben geconstateerd dat Beverwijk het alleenrecht voor afvalinzameling zorgvuldig heeft gevestigd. Hierover is indertijd (wel 2007) uitgebreid juridisch advies ingewonnen. De vraag is of het alleenrecht voor afvalverwerking daarmee ook voldoende is gevestigd. Daarnaast is nog onvoldoende duidelijk of het alleenrecht in alle andere gemeenten goed is gevestigd. Op basis van dit onderzoek hebben wij in het lokale onderzoek geconcludeerd dat er een reëel risico bestaat dat de aanbesteding / inbesteding mogelijk niet voldoet aan Europese wet en regelgeving. Dit geldt overigens voor **alle** aandeelhouders. Andere afvalinzamelaars en afvalverwerkers kunnen mogelijk bezwaar maken tegen de gevoerde aanbestedingsprocedures.

Wij hebben gemeend dat wij de gemeenteraad op dit risico moesten wijzen. Wij bevelen de gemeenteraad daarom aan om het college opdracht te geven met de andere aandeelhouders:

- HVC jaarlijks om de omzetcijfers te vragen;

- met de andere aandeelhouders na te gaan of het alleenrecht voldoende gevestigd is.

Door reparaties van wet- en regelgeving kan voorkomen worden dat gemeente nu en in de toekomst voor mogelijke onaangename verrassingen komt te staan.

Wel of niet deelnemen in de GR AIJZ

De keuze om wel of niet door te gaan met deelname aan de GR AIJZ is aan de gemeenteraad. De RKC beveelt aan om de het college te vragen de voor- en nadelen van deelname in de GR AIJZ nog eens op een rijtje te zetten en de deelname eventueel te laten herbevestigen door de gemeenteraad.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

| Paragraaf | norm | Uitwerking |
|-----------|--|--|
| 4.3 | Rechtmatigheid en juridische houdbaarheid | <ul style="list-style-type: none"> De constructie en vormgeving voldoen aan de eisen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en wet- en regelgeving ten aanzien van verbonden partijen en de daarbij behorende uitgangspunten en bedoelingen van de wetgever. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> De constructie en vormgeving voldoen aan de eisen van het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van vennootschappen en de daarbij behorende uitgangspunten en bedoelingen van de wetgever. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> De constructie en vormgeving voldoen aan de eisen van markt en overheid zoals onder meer vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de EU, de Europese Aanbestedingsrichtlijnen, de Mededingingswet en overige nationale wet- en regelgeving de daarbij behorende uitgangspunten en bedoelingen van de wetgever. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> De constructie en vormgeving zijn voor het overige niet onrechtmatig of in strijd met dwingendrechtelijke verplichtingen. |
| 4.4 | Verantwoord openbaar bestuur | <ul style="list-style-type: none"> Publieke waarborgen passen bij de mate van publiek karakter. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> De gekozen constructie is zowel bij de oprichting als in het heden geschikt, gelet op de aard van de taken, de te bereiken (beleid)doelen, en te borgen belangen. Dit wordt stelselmatig getoetst. Waar nodig vindt correctie plaats in het construct. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> De constructie is begrijpelijk, helder en consequent vormgegeven. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Het sturing- en verantwoordingsregime zijn adequaat vorm gegeven om rechtstatelijke legitimiteit en democratische controle en beïnvloeding mogelijk te maken. |
| 4.5 | Adequaat juridisch en financieel risico management | <ul style="list-style-type: none"> Aard en omvang van het risico zijn voldoende duidelijk en voorzienbaar. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Een te nemen risico is proportioneel aan de te dienen doelen. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Een te nemen risico is proportioneel aan de zeggenschap. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Risicoaanvaarding en risico afwenteling zijn gebaseerd op overwegingen van publiek belang en rechtsstatelijkheid. |

Tabel 5.2. Normen met betrekking tot betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

| Norm | Verdere uitwerking norm |
|---|---|
| 2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van HVC. | Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase? |
| | Is de gemeenteraad actief betrokken bij de besluitvorming? |
| | Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.) |
| 2.2. Er worden periodiek voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit. | Ontvangt de gemeenteraad in de beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit? |
| | Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan? |
| 2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de bijbehorende beheermaatregelen. | Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt? |
| | Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid? |

Bijlage 2. Onderzoeksvragen IPR NORMAG

1. Op welke punten van besluitvorming en beleid kunnen aandeelhouders invloed uitoefenen, hoe bepalend is die invloed en op welke wijze is uitoefening van die invloed in de besluitvorming terug te zien?
2. Zijn mogelijkheden die aandeelhouders kunnen hebben in besluitvorming en beleidsvoering door statuten of reglementen beperkt?
3. Hoe en op welke momenten geven aandeelhouders invulling aan hun toezichhoudende rol in de HVC en hoe is dat in de besluitvorming terug te zien?
4. Hebben aandeelhouders zich op enigerlei wijze georganiseerd (structureel of incidenteel)?
5. In hoeverre wordt de HVC gestuurd en gecontroleerd door de aandeelhouders en waar blijkt dat uit? Welke beslissingen worden aan de aandeelhouders voorgelegd? Hoe komen de aandeelhouders tot een besluit (is daarbij zichtbaar of aandeelhouders tijdig en voldoende informatie hebben om verantwoord tot besluitvorming over te gaan)?
6. Is zichtbaar of aandeelhouders voldoende kwaliteit en kennis hebben om tot verantwoorde besluitvorming over te gaan?

7. Wat is de beleidsvrijheid van HVC? Zijn er activiteiten waar aandeelhouders geen zeggenschap/invloed over hebben?
8. Is bij de besluitvorming door aandeelhouders duidelijk wat bij de verplichte gemeentelijke taken hoort en wat niet? In hoeverre nemen de aandeelhouders besluiten ten aanzien van activiteiten op het gebied van afval, van energie en over de commerciële activiteiten?
9. Zijn bij investeringsbeslissingen vooraf de risico's onderzocht en ter kennis van aandeelhouders gebracht? Wie heeft de risico's beoordeeld? Hoe is de beoordeling geweest van de risico's?
10. Op welke wijze zijn de aandeelhouders geïnformeerd over door de HVC genomen of te nemen beheersmaatregelen om (potentiële) risico's te minimaliseren? Op welke manier zijn deze risico's door de aandeelhouders in het besluitvormingsproces betrokken?
11. Zijn in 2011-2013 (nieuwe) risico's ontstaan en hoe is daarop door de HVC geanticipeerd en met aandeelhouders gecommuniceerd?
12. In hoeverre zijn de aandeelhouders betrokken bij de bedrijfsvoering van het HVC? Hoe worden ze geïnformeerd over bedrijfsvoeringaangelegenheden? Zijn hierover controleerbare afspraken gemaakt? Hoe vindt besluitvorming over bedrijfsvoering plaats?
13. Is door de HVC aan aandeelhouders inzicht verschaft in de doelmatig- en doeltreffendheid van de door de HVC uitgevoerde activiteiten?
14. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen de HVC en de aandeelhouders bij besluitvorming over investeringen en visievorming? Hebben aandeelhouders op de juiste momenten beschikking gehad over volledige en juiste informatie om invulling te geven aan hun rol en verantwoordelijkheid?